



TESIS DOCTORAL

Europol: cooperación y coordinación policial en la Unión Europea

Autor:

Fernando Jiménez Sánchez

Director/es:

Dra. Mercedes Pardo Buendía

Dr. Óscar Jaime Jiménez

Programa de Doctorado:

“Análisis y Evaluación de Procesos Políticos y Sociales”

Getafe, Abril 2015



(a entregar en la Oficina de Posgrado, una vez nombrado el Tribunal evaluador , para preparar el documento para la defensa de la tesis)

TESIS DOCTORAL

Europol: cooperación y coordinación policial en la Unión Europea

Autor: **Fernando Jiménez Sánchez**

Director/es: **Dra. Mercedes Pardo Buendía**

Dr. Óscar Jaime Jiménez

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente: (Nombre y apellidos)

Vocal: (Nombre y apellidos)

Secretario: (Nombre y apellidos)

Calificación:

Getafe, de de

Índice

Siglas y abreviaturas	1
Índice de tablas.....	2
Índice de gráficos	3
Agradecimientos	4
Capítulo 1. Introducción general.....	5
Capítulo 2. Metodología.....	15
Introducción	15
Objetivos e hipótesis	16
Alcance.....	18
Tipo de estudio.....	21
Fuentes	28
Análisis documental	29
Análisis bibliográfico	32
Entrevistas	34
Hemerográficas	37
Conclusiones	38
Capítulo 3. Marco teórico.....	40
Introducción	40
Entendiendo a la Unión Europea.....	41
Neofuncionalismo	41
Intergubernamentalismo.....	45
Intergubernamentalismo liberal.....	47
El análisis neoinstitucional.....	53
Neoinstitucionalismo histórico.....	58
Neoinstitucionalismo racional.....	61
Neoinstitucionalismo sociológico	63
Conclusiones	65
Capítulo 4. La cooperación y coordinación policial europea: el grupo de Trevi	67
Introducción	67
Inicios del grupo de Trevi	68
Estructura y funcionamiento	70
Trevi en acción.....	75

Un paso al frente: la Unidad de Drogas de Europol.....	83
Estructura y funcionamiento	87
Transferencia de información y datos	90
Conclusiones	94
Capítulo 5. La institucionalización de la cooperación y coordinación policial: Europol.....	96
Introducción	96
Convención: ¿Por qué y para qué?	97
Objetivo de Europol	100
Estructura de Europol.....	102
Junta de Administración.....	106
Dirección General	113
Conclusiones	126
Capítulo 6. La gestión de información en Europol	128
Introducción	128
Intercambio de información y datos.....	129
Principios que rigen el intercambio de información y datos	132
Instancias entre las que se intercambia la información	135
Tipos de información y datos intercambiados.....	145
El Sistema Informático de Europol	148
Evaluación y protección de datos.....	150
Ficheros de análisis	154
Conclusiones	162
Capítulo 7. La producción de inteligencia en Europol.....	164
Introducción	164
Principio de inteligencia estratégica en materia criminal.....	165
El Modelo Europeo de Inteligencia Criminal.....	168
Productos de inteligencia de Europol en materia criminal.....	171
Reporte de Crimen Organizado.....	171
Informe de Evaluación de Amenazas del Crimen Organizado	173
Informe de Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Grave y Organizada.....	195
Conclusiones	201
Capítulo 8. Los socios: Europol más allá de las fronteras de la Unión Europea.....	203
Introducción	203
Por qué son necesarios los acuerdos con los socios	204

Tipos de socios, acuerdos, procedimiento para su selección y firma de acuerdos	206
Acuerdos estratégicos con países terceros.....	210
Acuerdos estratégicos con organizaciones terceras.....	213
Acuerdos operativos con países terceros.....	222
Acuerdos operativos con organizaciones terceras.....	226
Conclusiones	230
Capítulo 9. Conclusiones generales	232
Anexo I. Cuestionarios realizados.....	243
Anexo II. Entrevistas.....	245
Bibliografía	246

Siglas y abreviaturas

BCE	Banco Central Europeo
CEPOL	Escuela Europea de Policía
EC3	Centro Europeo de Ciberdelincuencia
ECDC	Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades
ENISA	Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
Eurojust	Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea
Europol	Oficina de la Policía Europea
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Ejército del Pueblo
FBI	Buró Federal de Investigaciones
Frontex	Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembro de la Unión Europea
Info-ex	Sistema de Intercambio de Información
Interpol	Organización Internacional de Policía Criminal
IRA	Ejército Republicano Irlandés
NCIS	Servicio de Inteligencia Criminal Nacional Británico
OCTA	Informe de Evaluación de Amenazas del Crimen Organizado
OEDT	Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías
OHIM	Oficina de Armonización del Mercado Interior
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
SIENA	Aplicación de Red Segura para el Intercambio de Información
SitCen	Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea
SOCTA	Informe de Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Grave y Organizada
TE-SAT	Reporte de Tendencias y Situación del Terrorismo en la Unión Europea
Trevi	Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito

Índice de tablas

Tabla I. El viejo institucionalismo y el neoinstitucionalismo	54
Tabla II. Características principales de los institucionalismos.....	57
Tabla III. Atentados terroristas en la Comunidad Económica Europea 1970-1975.....	69
Tabla IV. Grupos de Trevi	74
Tabla V. Áreas criminales bajo mandato de Europol.....	101
Tabla VI. Instituciones de corte militar nacionales	140
Tabla VII- Instituciones policiales nacionales	141
Tabla VIII. Servicios de Inteligencia nacionales.....	142
Tabla IX. Servicios de protección de fronteras	144
Tabla X. Sistema de evaluación de la información 4X4	152
Tabla XI. Equivalencias de niveles de confidencialidad.....	153
Tabla XII. Datos que pueden contener los Ficheros de Análisis.....	159
Tabla XIII. Número de ficheros de análisis por delito	162
Tabla XIV. Cuestionario para la identificación de las características de organizaciones criminales	178
Tabla XV. Cuestionario para la identificación de las características de actividades criminales	179
Tabla XVI. Contenido de los informes OCTA.....	182
Tabla XVII. Comparación de prioridades u objetivos de acuerdo de los Programas de Trabajo y los Reportes Anuales de Europol.....	190
Tabla XVIII. Número de comunicados de prensa de Europol por delitos	193
Tabla XIX. Indicadores de los grupos de crimen organizado	197
Tabla XX. Indicadores de actividades criminales serias.....	198
Tabla XXI. Facilitadores criminales según el SOCTA 2013	200
Tabla XXII. Áreas criminales del SOCTA 2013	200
Tabla XXIII. Países terceros con acuerdos estratégicos.....	211
Tabla XXIV. Organizaciones europeas e internacionales con acuerdos estratégicos	213
Tabla XXV. Países terceros con acuerdos operativos	223
Tabla XXVI. Organizaciones europeas e internacionales con acuerdos operativos	226

Índice de gráficos

Gráfico I. Marcos de análisis del intergubernamentalismo liberal.....	48
Gráfico II. Ataques terroristas en Europa.....	68
Gráfico III. Estructura de Trevi.....	73
Gráfico IV. Estructura de la Unidad de Drogas de Europol.....	87
Gráfico V. Proceso de transmisión de información y datos	91
Gráfico VI. Subsistema de seguridad de Europol	103
Gráfico VII. Evolución del presupuesto en millones de euros	108
Gráfico VIII. Evolución del personal de Europol	110
Gráfico IX. Evolución de funcionarios de Enlace.....	111
Gráfico X. Organigrama básico de Europol 1999-2005.....	114
Gráfico XI. Organigrama 2005	117
Gráfico XII. Comparación de la estructura del Departamento de Gestión de la Información y Tecnologías	119
Gráfico XIII. Organigrama 2010.....	120
Gráfico XIV. Comparación de la estructura del Departamento de Operaciones.....	122
Gráfico XV. Organigrama de Europol 2013	123
Gráfico XVI. Intercambio de información y datos.....	130
Gráfico XVII. Elementos que conforman el sistema de intercambio de información de datos de Europol.....	136
Gráfico XVIII. Proceso de transmisión de información y datos	138
Gráfico XIX. Posición de los ficheros de análisis en el proceso de inteligencia	156
Gráfico XX. Uso de la inteligencia para actividades policiales	166
Gráfico XXI. Ciclo de inteligencia criminal	174
Gráfico XXII. Proceso y fuentes para la elaboración del OCTA	176
Gráfico XXIII. Proceso y fuentes para la elaboración del SOCTA	196

Agradecimientos

La presente investigación se realizó gracias al financiamiento de Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del gobierno mexicano, quien aportó los recursos para que quien escribe estas líneas pudiera dedicarse a las labores de estudio e investigación. De igual forma fueron indispensables los apoyos de las fundaciones Mier y Terán y Ley-Cervantes, sin los cuales no hubiera podido ser finalizada.

Este trabajo tampoco hubiera llegado a buen puerto sin el apoyo incondicional de mi compañera de viaje, la Dra. Melissa Ley-Cervantes. Así como del Dr. Óscar Jaime Jiménez, quien sin reparos apoyó esta investigación en todo momento. Asimismo, agradezco enormemente a la Dra. Mercedes Pardo Buendía, quien guió la investigación para que se presentara ante el tribunal de la Universidad Carlos III, y también se agradece al Gabinete de Estudios de Seguridad Interior por abrirme sus puertas.

También agradezco los comentarios del Dr. Enrique Álvarez Conde, Dr. Fernando Reinares Nestares, Dr. Jörg Monar y Dr. Antonio Díaz Fernández, al igual que a las personas que a lo largo de la investigación me apoyaron con ideas, en especial a aquellos que se dejaron entrevistar, así como a los cuerpos administrativos de las universidades españolas.

A la familia, toda ella, por estar en todo momento y ser un aliciente para avanzar y terminar esta investigación. En especial al Dr. Fernando Jiménez Mier y Terán y al historiador Fabián Jiménez Sánchez quienes se dieron el tiempo de leer el documento y comentarlo. Finalmente, pero no menos importante, a todas aquellas personas que he conocido en estos años, quienes me abrieron sus corazones para vivir una gran experiencia durante los estudios de posgrado en Madrid.

Monterrey, Nuevo León, 23 de enero de 2015

Capítulo 1. Introducción general

El 16 de diciembre de 2011, el periódico The Telegraph (2011) informó sobre la desarticulación de una red de pornografía infantil y abuso sexual en 22 estados europeos que dio como resultado la identificación de 269 sospechosos y la detención de 112 personas. Asimismo, se incautaron 59 ordenadores y 2,403 dispositivos de almacenamiento con 9,000 horas de video registrando abusos sexuales y violaciones a menores. La investigación liderada por las fuerzas de seguridad de Dinamarca, llamada Ícaro, se llevó a cabo gracias a la cooperación y coordinación con las agencias de seguridad de Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Polonia, República Checa, Suecia y Suiza.

La anterior noticia, que muy probablemente se escapó de la vista de la población en general, es un ejemplo de las capacidades que han desarrollado las agencias nacionales de seguridad para cooperar y coordinarse en contra de ciertos delitos. Asimismo, es una muestra de la forma en que los criminales se estructuran en redes internacionales, que en algunos casos llegan a ser globales, lo que las hace imposible que una sola agencia nacional de seguridad identifique, investigue y reprima ciertos actos delictivos (Shelley 2003; Naim 2006; Glennly 2008). La cooperación y coordinación en esta materia no es algo nuevo, como se verá en la presente investigación; nos podemos remontar por lo menos a la década de los setenta del siglo pasado para localizar mecanismos multilaterales estructurados de cooperación y coordinación que permitieron ampliar las capacidades de las agencias de seguridad.

Como se podrá comprobar en las siguientes páginas, la seguridad es un campo multifactorial, el cual hasta no hace muchos años, en momentos de estabilidad, era responsabilidad única de los gobiernos nacionales. Esta cuestión paulatinamente ha cambiado, no solamente por la existencia de las llamadas “nuevas amenazas”, sino también por la participación social y la creciente privatización de la seguridad (Politi 1997; Scahill 2010). Como respuesta a esta modificación de la visión de la seguridad, se ha desarrollado una situación en donde de forma gradual los Estados ceden o comparten soberanía con entes internacionales, regionales o globales para desarrollar esquemas que les permitan enfrentar las actividades criminales de carácter transnacional. El desdibujamiento de la soberanía, impensable hasta hace unas décadas y entendida como uno de los pilares del Estado (Weber 2006), ha modificado los paradigmas a través de los cuales se analiza la seguridad desde la academia, la política y la sociedad; esto ha llevado a que se pueda observar que en su narrativa se incluyan, de forma clara y precisa o encubierta, elementos que implican ampliar

las capacidades de las agencias de seguridad conforme a ideas, desarrollos y mecanismos internacionales y conjuntos.

La transnacionalización de la criminalidad ha llevado a que, en algunos casos, los gobiernos busquen el apoyo de la comunidad internacional para reprimir este tipo de actividades, de ahí la pertinencia de los instrumentos bilaterales y los organismos multilaterales. La pérdida de nacionalidad de las organizaciones criminales y la facilidad con la cual evaden las fronteras para realizar sus actividades para hacer llegar sus productos o servicios, así como crear terror, ha obligado a los gobiernos a crear mecanismos de cooperación y coordinación (Jaime 2010). Los casos que pueden ser identificados como de mayor éxito se presentan en espacios regionales, en donde, por la cercanía de los países, se suelen presentar problemas similares que atentan contra la seguridad de los ciudadanos. Así mismo, se encuentran los beneficios de contar en algunos casos con culturas similares y con procesos de integración añejos en otras temáticas que han ayudado al entendimiento y acercamiento entre las naciones.

El caso elegido para explicar la forma en que se crean los esquemas y herramientas de cooperación y coordinación, es la Oficina Europea de Policía (Europol a partir de ahora). La selección del caso parte de dos cuestiones. Por un lado, hasta el momento no existe otra institución con experiencia y capacidades semejantes, las cuales sobrepasan por mucho a los órganos similares en otras zonas geográficas. Por otro lado, nos encontramos que las políticas europeas de transparencia y de publicidad del propio organismo (Moser 2001) permitieron acceder a información y datos para poder explicar y analizar el proceso que ha llevado a que las operaciones policiales den resultados como los expuestos en el primer párrafo de esta introducción, cuestión que no sucede con otras organizaciones de este tipo. Estos elementos, junto al poco conocimiento existente sobre Europol, hacen que el objeto de estudio se presente como relevante y novedoso, ya que la agencia cuenta con capacidades iguales o inclusive mayores que las agencias de seguridad que diariamente se publicitan en las series de televisión, como el Buró Federal de Investigaciones de Estados Unidos, y que son referente en la persecución de los delitos.

Europol se ha convertido en una institución prestigiada e inclusive se podría decir que se encuentra a la vanguardia en el desarrollo de herramientas de cooperación y coordinación. Esto es el resultado de un compromiso constante de decisores políticos, quienes conforme pasan los años disminuyen sus dudas sobre la utilidad de la institución. Aunado a ello, encontramos que existe un apoyo de los responsables técnicos de las agencias de seguridad para contribuir en sus actividades y así desarrollar y aprovechar las capacidades de la institución para luchar de mejor forma contra la criminalidad y el terrorismo. Lo anterior es el resultado de un esfuerzo conjunto para que Europol

sea una institución que responda a las necesidades estratégicas, técnicas y operativas de los Estados Miembro, así como a los valores y objetivos de la Unión Europea.

Esta capacidad europea de unir las visiones de los Estados Miembro, conforme a objetivos superiores o compartidos, no es una cuestión que deba desdeñarse. En el campo de la seguridad es raro encontrar niveles de coordinación que podrían definirse como eficientes entre las agencias de seguridad de los Estados. No es difícil, a nivel mundial, encontrar ejemplos de responsables políticos de agencias de seguridad que se contradicen sobre algún fenómeno e inclusive se enfrentan en la arena pública en la defensa de su narrativa e información. Esta falta de coordinación, inclusive en momentos álgidos, se ha perfilado como extremadamente nociva para la seguridad de los Estados. Las investigaciones de los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos de América (Gobierno de los Estados Unidos de América 2001) y los del 11 de marzo en Madrid (Cabanillas 2010), revelaron que la reducida coordinación e intercambio de información entre las agencias nacionales de seguridad, disminuyeron su capacidad para prevenirlos. Estas situaciones penosas, en las cuales faltó un análisis holístico de hechos aparentemente desvinculados, evidencian las consecuencias de una inadecuada gestión de la seguridad en los Estados.

Ante ello, la existencia de una institución que pone al servicio de los Estados una serie de instrumentos para que cooperen y se coordinen, pese a las dificultades existentes en el ámbito de las agencias nacionales de seguridad, puede llegar a sorprender. Sin embargo, esta cuestión responde a una visión estratégica y operativa que lentamente va permeando en el campo de la seguridad y que responde a la transnacionalidad de las actividades delictivas (Naim 2006; Glenny 2008; Díaz 2009). La aceptación de la necesidad de cooperar y coordinar a las agencias de seguridad no es una cuestión extendida entre los funcionarios de seguridad; basta observar cómo en diferentes foros multilaterales se llegan a acuerdos meramente nacionales que no impactan en la cooperación y coordinación. Lo anterior nos hace ver el pobre entendimiento que se tiene tanto en los gobiernos y como en las agencias nacionales de seguridad, sobre las características de los delitos transnacionales y cómo la forma de entender la soberanía y el funcionamiento de la amenaza impide que se creen más mecanismos internacionales que permitan la acción conjunta de las agencias nacionales de seguridad en contra este tipo de actividades criminales.

Esta racionalidad es superada en la Unión Europea, no solamente en temas de seguridad, sino en cuestiones que necesitan una respuesta conjunta de los estados para su control. Esta visión regional ha permitido que existan diversas instituciones de cooperación y coordinación. Por ello no debe de sorprender que los Estados Miembro busquen contar con un mecanismo que les permitiera perseguir a los delincuentes y terroristas en el territorio de la Unión y más allá. La historia del

proceso para la creación de Europol no fue fácil, han existido dudas fundadas y momentos políticos en los cuales se ha cuestionado su funcionalidad y los beneficios de su existencia. Sin embargo, desde los antecedentes a la institución que se pueden rastrear a mediados de la década de los setenta del siglo pasado, se puede observar un compromiso articulado de responsables políticos y técnicos para sacar adelante a la institución.

La situación descrita permitió efectuar la presente investigación sobre la institucionalización de la cooperación y coordinación policial europea a partir de Europol. De esta manera, la presente investigación analiza la forma en que se han desarrollado los elementos centrales que permiten la existencia de la institución. Lo anterior se desarrolla a partir de ocho apartados; en cada uno de ellos se estableció una estructura de introducción, desarrollo y conclusiones. Esta estructura permite introducirse al tema y entenderlo de acuerdo con los elementos presentados anteriormente e inclusive da la posibilidad de leer la investigación por partes y en diferentes tiempos.

Una cuestión que no debe de pasar desapercibida es que esta investigación busca crear evidencia empírica sobre la institucionalización de la cooperación y coordinación policial; por lo tanto en diversos momentos puede parecer descriptiva. Sin embargo, en defensa de este texto, es necesario precisar que la vinculación teórica con el objeto de estudio, Europol, se ha efectuado transversalmente a lo largo del texto, por lo que la lectura de esta investigación significa abordar la materia desde la perspectiva neoinstitucional. Ante esta situación, el lector podrá extrañar un capítulo específico del análisis neoinstitucional de la cooperación y coordinación policial, cuestión que podrá encontrar a lo largo de la investigación en cada una de las unidades de análisis.

En el primer capítulo se expone el andamiaje metodológico a partir del cual se desarrolló la investigación. Se identifica a Europol como estudio de caso extremo dado el nivel de institucionalización de la cooperación (Tellis 1997); además, se realiza una reflexión crítica sobre las ventajas y las desventajas o límites teóricos y metodológicos que tienen este tipo de estudios (Lynn 1991; Yin 2009; Bhattacharjee 2012). Asimismo, se presentan los objetivos y la hipótesis y subhipótesis, así como los elementos que se utilizaron para la construcción de la investigación, destacando el uso de una triangulación de fuentes que permitieron contrastar la información. De igual forma, se explica la forma en que se realizó la aproximación a un objeto de estudio opaco del que hay poca información y donde se pueden cometer errores de no revisar con cautela el significado de cada documento en el proceso de construcción de Europol.

En el segundo capítulo se explica el marco teórico que se utilizó para realizar esta investigación. Se presenta una evolución de las teorías que generalmente son utilizadas para analizar las instituciones

europeas, las cuales conforme fueron criticadas y contrastadas con la realidad vivieron un proceso de evolución. Esta situación planteó la necesidad de colocar como punto de partida al neofuncionalismo (Hass 1958), teoría que es la base del intergubernamentalismo liberal (Moravcsik 1992, 1995 y 2009) que se suele utilizar para analizar Europol. A partir de ello se exponen los elementos que conforman el neoinstitucionalismo (March 1984, 1998 y 2005), no sin antes explicar sus antecedentes en el viejo institucionalismo.

Ante ello, en la investigación se proponen dos teorías para el análisis de Europol. A nivel macro, como institución dentro de un sistema europeo, se utiliza el intergubernamentalismo para analizar cómo y porqué se conformó la institución. Esto se lleva a cabo a partir de tres variables: reglas formales, estructura y funciones, a las cuales se les puede dar seguimiento en la investigación. Esta teoría es complementada con los postulados neoinstitucionalistas. Con dichas teorías, a nivel macro se presentan una serie de elementos que permiten analizar con profundidad el objeto de estudio. A nivel micro, representado por temas específicos de la institución y que son plasmados en los apartados de información, inteligencia y cooperación internacional, se utiliza la teoría neoinstitucional para comprender los procesos que permiten la creación y explotación de herramientas de cooperación y coordinación.

El tercer capítulo se enfoca en el análisis de los antecedentes de Europol. Se parte del hecho de que el terrorismo fue la causa principal para que iniciara la cooperación y coordinación policial, en el grupo de Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional (Trevi) (Bunyan 1993; den Boer 2003; Monar 2009). A partir de ello se explican los primeros acercamientos informales de altos funcionarios de seguridad para establecer un esquema de intercambio de información, experiencias e inquietudes. Esta situación se plantea como el inicio de la institucionalización del mecanismo de cooperación y coordinación policial, ya que a partir de ella se comenzaron a conformar las primeras reglas, objetivos y estructura de un instrumento estable, que implicara una corresponsabilidad entre los estados en la lucha contra el terrorismo.

Conforme a lo anterior, se explica la evolución del mecanismo hacia la formalidad. El cambio institucional (March 2005) se observa a partir de diversos acuerdos que permiten darle cierta estabilidad a la herramienta de cooperación y coordinación. Estos fueron la base para que se detonaran avances en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, que a la postre impactaron en la coordinación y cooperación policial para que esta se convirtiese en un instrumento estable que permitió identificar las mejores prácticas y espacios para su desarrollo. De ello es importante señalar que si bien el terrorismo fue el detonante del mecanismo, con el paso del tiempo la lucha contra las drogas se volvió la actividad central de Europol, lo cual nos indica que las

características de las actividades criminales definieron los campos en donde es posible experimentar o poner en práctica esquemas de cooperación y coordinación.

Una vez vistos los elementos fundacionales de la cooperación y coordinación, en el cuarto apartado se realiza un análisis de la estructura y funciones que se definieron para Europol a partir de la Convención de Europol¹ (Consejo Europeo 1995). Esta Convención es el documento legal que le da existencia y orden a la cooperación y coordinación policial, por ello en ella se expone la estructura y el proceso de toma de decisiones para la institución. Estas últimas son analizadas conforme a un estudio comparativo longitudinal (Lynn 1991) de las modificaciones del organigrama de Europol. Asimismo, se analizan las funciones de los órganos de dirección, así como elementos transversales como el personal y la forma en que se conforma el presupuesto.

Es este mismo apartado se analizan también los órganos de rendición de cuentas internos y externos de la institución. Por ello se estudia el papel que el Consejo y el Parlamento Europeo, así como los diversos órganos de revisión, tienen en la toma de decisiones y en el redireccionamiento de Europol. Estos elementos son de gran importancia ya que son la base de rendición de cuentas y de transparencia (Fijnaut 1992; den Boer 2002, 2003 y 2007; Ochippinti 2009); no solamente permiten la realización de investigaciones de este tipo, sino también que cualquier persona interesada pueda acceder a información que de otra forma estaría fuera de su alcance. Las discusiones parlamentarias, así como los documentos de carácter público del gran decisor europeo, el Consejo, demuestran que la toma de decisiones para Europol está basada en el consenso entre los Estados Miembro.

El quinto apartado, conforme a la estructura y los objetivos centrales de la institución policial, se enfoca en la información. Ésta, al ser el insumo y el elemento central que detonó la cooperación y coordinación, muestra el funcionamiento operativo de la institución. Por ello, se analizan los datos y la información que son intercambiados entre las agencias de seguridad de los Estados Miembro, así como el proceso (Wilson 2010) y principios de Europol para dar seguridad y confianza (Liu 2004; Müller-Wille 2004) a los responsables técnicos y a los políticos nacionales sobre del lugar de donde proviene, así como del buen uso que se le da a la información. Así mismo se revisa cómo, a partir de los procesos de transmisión de información entre países, las agencias de seguridad son capaces de extender sus capacidades internacionales en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, ya que la información y datos son utilizados para entender actividades criminales, identificar tendencias e inclusive para definir políticas de seguridad, así como realizar operaciones e investigaciones.

¹ La Convención de Europol, como se verá en el capítulo 4 de esta investigación, es el documento legal en el que se basa Europol para su funcionamiento.

La información y los datos, son uno de los insumos principales para las investigaciones criminales, por ello se caracterizan por la confidencialidad y por una clara renuencia a compartirlos (Liu 2004). Si bien un dato como tal, para cualquier persona no implica grandes problemas transmitirlo, en el caso de las agencias de seguridad esto cambia, ya que puede implicar un daño a años de trabajo, logros laborales o inclusive la seguridad de bienes o personas, pues en caso de ser utilizado de forma inadecuada pueden ponerles en riesgo. Esta situación hace que la seguridad y la confianza se vuelvan elementos centrales en la transferencia de información y datos (Liu 2004). Ante ello se analizan los factores que permiten e incitan o por lo contrario que interfieren en los intercambios de información, así como la forma en que se construyen y complementan los sistemas para cubrir las necesidades legales y de confianza para que autoridades se comuniquen con altos grados de seguridad.

La seguridad de la información y datos depende de dos cuestiones. La primera se encuentra relacionada con la confidencialidad y una difusión adecuada que no ponga en riesgo la razón para la que fue obtenida y por la que se transfiere entre agencias de seguridad. La segunda responde a la seguridad para utilizar la información y datos sin reparos, con la confianza de que son reales, fidedignos y demostrables. Esto, porque la finalidad de cada una de las acciones de las agencias de seguridad es que los resultados de éstas, sean presentadas ante órganos judiciales que son quienes deciden si existen elementos criminales para que se realice el aseguramiento de las personas o de los bienes que se utilizaron para cometer las actividades ilegales. En Europol esta situación ha sido superada a partir de un sistema de gestión de información que permite su control y seguimiento, el cual da la confianza a los funcionarios policiales para, conforme a ciertas salvaguardas, compartirla entre las agencias de los Estados Miembro.

El sexto capítulo se centra en un tema que parte de la información: la inteligencia. Europol si bien no es una agencia que cuente con grupos policiales operativos (desplegados en las calles), tiene capacidades amplias para recolectar información sobre las actividades criminales. Sobre todo pensando que por ella pasa la información y datos de las agencias de seguridad de los Estados Miembro. Esto le permite a Europol dar una visión general europea sobre los fenómenos criminales y terroristas. Inclusive, a partir de los datos y conocimiento de los diferentes países, elaboran documentos de inteligencia estratégica sobre las mejores prácticas policiales, así como sobre la mejora de las capacidades institucionales.

En este capítulo se parte de los modelos (Ratcliffe 2003 y 2007; Peterson 2005; Brady 2007; den Boer 2007) establecidos para Europol, para la producción de productos de inteligencia estratégicos y operativos, los cuales sirven para guiar las políticas de seguridad de la Unión Europea en general,

así como las de los Estados Miembro en particular. Después de explicar los modelos, se efectúa un estudio de los productos de Europol enfocados en el crimen organizado. Se parte del análisis del primer documento estratégico de 1996 para llegar al que se produjo en 2012. A partir de la comparación longitudinal de los documentos se observa que ha habido diversas modificaciones. Al principio se producía un documento de situación de amenazas, el cuál era el resultado de una sencilla metodología de recolección de información. Conforme fueron pasando los años, el documento sobre crimen organizado se fue modificando en la metodología de obtención de información, mediante la inclusión de un mayor número de actores públicos y privados que ayudaron a un mayor entendimiento de la amenaza.

Como se verá, conforme la recolección de información y datos de los Estados Miembro se fue afinando, también se le fueron añadiendo al documento nuevos elementos de análisis. Éstos buscaban no solamente entender los fenómenos criminales, sino también el impacto de los precursores de la criminalidad. De igual forma, se han creado metodologías que buscan prever el futuro, conforme a la identificación de las tendencias criminales y el análisis de las oportunidades que pueden encontrar los delincuentes en el ambiente social, económico, policial y legal. Estos documentos son analizados a partir del estudio de las metodologías de recolección de datos y análisis que se han desarrollado para elaborarlos.

Dentro de dicho análisis, al ser estos documentos una especie de guías estratégicas para las políticas de seguridad de la Unión y los Estados Miembro, se efectuó un estudio comparado sobre las prioridades de Europol. Éstas son retomadas a partir de los Programas de Trabajo y los Reportes de Actividades, de los cuales se extrajeron las prioridades por actividad delictiva que se plantearon y los resultados que se tuvieron en cada año. Esta comparación es útil para demostrar que no en todos los casos las actividades que planean las instituciones son las que se llevan a cabo; esta modificación depende del entendimiento del reto que se persigue, así como del ambiente exterior que rodea a la institución, moldean sus actividades. Estos programas y reportes también fueron comparados con los comunicados de prensa de la institución, los cuales deberían de explicar los logros obtenidos; sin embargo se encontró que en diversos casos los Reportes de Actividades contienen un mayor información que la que aparece en los comunicados de prensa, para comprender la evolución de la prioridades de Europol.

El octavo capítulo se enfoca en la cooperación internacional. Como se ha comentado anteriormente, Europol nació con el objetivo de gestionar la cooperación entre diferentes estados, para hacer frente a las actividades criminales transnacionales (Naim 2006; Glenny 2008; Díaz 2009). Por ello no es de extrañar que la Unión Europea haya buscado, mediante esta institución, acercar a las agencias de

seguridad de los Estados Miembro a una variedad de naciones no europeas o terceras, así como a organizaciones europeas e internacionales para fortalecer la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Esta situación llevó a que se plasmara en la Convención de Europol la posibilidad de que la institución firmara acuerdos que amplíen las capacidades de obtención de información y datos.

Los acuerdos de cooperación, como se podrá observar en la investigación, están divididos en dos clasificaciones: estratégicos y operativos. La diferencia responde al tipo de información y datos susceptibles a ser compartidos entre las instituciones. En la segunda clasificación se permite el intercambio de datos personales, mientras que en la primera no. Esto define el tipo de cooperación entre Europol y las agencias de seguridad de los estados terceros, lo cual depende del tipo de información que produce la nación tercera y el organismo internacional, así como la reglamentación sobre la protección de información nacional y los beneficios que pueda traer, a los Estados Miembro y a Europol en la persecución de las actividades criminales y terroristas.

En el noveno capítulo se presentan las conclusiones generales. En éste se demuestra la utilidad del marco teórico para el análisis del objeto de estudio, así como la utilidad de las variables elegidas en la metodología para efectuar el análisis. También se plantean las nuevas interrogantes o líneas de investigación que se fueron descubriendo conforme se fue realizando este estudio. Así mismo se hace énfasis en la evidencia que fue útil para demostrar ciertos elementos contenidos en los capítulos. Además, se presenta la nueva evidencia que se construyó para realizar la investigación, la cual se suma a la encontrada por otros autores para entender con mayor profundidad los procesos y la evolución de estos en el objeto de estudio.

Para finalizar, se comparte con el lector que esta investigación nace de diferentes inquietudes de una persona, que pertenece a un Estado tercero y que no ha disfrutado por periodos largos los beneficios o aspectos negativos de la existencia de la Unión Europea. Europol, ante ello, se presentó para el autor como un ente que rompió un sinnúmero de paradigmas propios de su formación como politólogo. Para iniciar, en el año en que se comenzó la investigación 2008, México, mi país de origen, vivía una de los procesos de pérdida de seguridad, causado por las actividades de organizaciones criminales, que han dejado consecuencias que se vivirán por lo menos las próxima década. El crecimiento de la violencia y la inseguridad en parte responde a la falta de cooperación y coordinación entre las agencias de seguridad mexicanas, las cuales se ha dicho, más bien se encontraban en un enfrentamiento abierto.

Esta situación me hizo pensar, en cómo era posible que en mi país, México, no se pudieran coordinar dos policías municipales para luchar contra el mismo enemigo, cuando en la Unión Europea, decenas de servicios de seguridad actuaban en conjunto para ayudar a mejorar la seguridad de la región. Esta incógnita que pareció en su momento fascinante, que no se resuelve en la presente investigación, fue el elemento central para desarrollarla. En ella hay que tener en cuenta que fue desarrollada por una persona que al iniciarla, poco o nada conocía el funcionamiento de la Unión Europea. Ya que si bien es un gran modelo regional, constituye un campo de conocimiento que tiene poca importancia y transcendencia, en el mundo académico mexicano. Esto pese a los logros palpables, que pueden ser vistos como un ejemplo de las capacidades de llegar a acuerdos y actuar en conjunto para mejorar la vida de las personas y de contar con instituciones estables.

En el actual sexenio de gobierno en México (2012-2018), se ha impuesto como una prioridad mejorar la seguridad a partir de la cooperación y coordinación. Sin embargo, cuando en el discurso público se hace referencia a ello, se entiende como un proceso vertical, informal y diferenciado. Cuestión que el lector verá que va en sentido contrario al funcionamiento del objeto de estudio de esta investigación. Ante esta situación en México, de la cual sabremos en poco tiempo las consecuencias, se presenta el esquema de Europol como un ejemplo de diseño adecuado para la lucha contra la criminalidad y terrorismo a nivel internacional, que inclusive puede ser retomado para las instituciones nacionales de seguridad. Los elementos anteriores han sido abatidos por Unión Europea y los Estados Miembro para configurar un espacio de intercambio de información y datos, de creación de inteligencia y de investigaciones conjuntas, lo cual consideramos que no es poca cosa. Finalmente la existencia de Europol se puede valorar positivamente ante la realidad de que en la mayor parte del territorio mundial las policías son incapaces de comunicarse entre ellas para hacer frente a las amenazas a la seguridad.

Capítulo 2. Metodología

Introducción

Para comprender cualquier investigación es necesario conocer cómo fue realizada (Bhattacharjee 2012). El objeto de estudio elegido aquí, Europol, es una institución dedicada a la gestión de la cooperación y coordinación policial, que no deja mucho espacio para su análisis. No solamente es una institución cerrada y opaca (Jaime 2002: 20), sino también es una institución que por su reducido tiempo de existencia ha producido poca información, en comparación con otras instituciones de seguridad, lo cual la coloca como un objeto de estudio poco investigado y lejano del amplio conocimiento que generalmente se produce en el campo de la seguridad. Estas cuestiones, como se verá, repercuten en la existencia de una reducida cantidad de información que repercuten en la existencia de una reducida cantidad de información procesada y analizada para su estudio. Ante ello, entre otras características intrínsecas de las instituciones europeas y policiales, para realizar esta investigación se tuvo que desarrollar una metodología específica para construir una narrativa que lograra explicar la forma en que se ha institucionalizado la cooperación y coordinación policial en la Unión Europea, a partir de la interpretación de los elementos centrales de Europol.

Las explicaciones sobre la construcción de esquemas de cooperación y coordinación policial generalmente parten de la confianza y el compromiso de las partes implicadas (Deflem 2006; den Boer 2007; Brady 2007; Gerspacher 2009; Bayer 2010; Carrapiço 2013). Para las inquietudes de esta investigación estas explicaciones no fueron suficientes, ya que como objetivo general se planteó conocer cuáles eran las formas y los elementos en los que se traduce la cooperación y coordinación policial de las agencias nacionales de seguridad europeas. Ante ello, se planteó como hipótesis general que la cooperación y coordinación policial responde a factores de interés, agendas comunes y reglas formales e informales que disminuyen los costos de transacción entre instituciones y funcionarios públicos, lo cual se complementó con la propuesta de tres subhipótesis.

Las hipótesis y subhipótesis se fundamentan en las teorías intergubernamentalista y neoinstitucionalista, mismas que fueron utilizadas para realizar esta investigación. La configuración de la hipótesis dio paso al diseño metodológico, en el que se eligió realizar un estudio de caso longitudinal que se define como extremo para contestar y validar las interrogantes.

El objeto de estudio, al ser único en su clase, no permite efectuar una investigación comparada. Por esto se presenta un análisis longitudinal que permite entender la evolución del objeto de estudio y

de las variables representativas o intrínsecas a la cooperación y coordinación policial. Lo anterior no implica que no se realizara un esfuerzo comparativo, ya que en algunas instancias las dinámicas a nivel micro, que tienen importantes repercusiones en la institución, se lograron analizar a través de una técnica comparativa. Aunado a ello, este estudio es eminentemente cualitativo y se complementa con la representación numérica de algunos de los factores, ya que a partir de la información recabada es virtualmente imposible efectuar un estudio cuantitativo.

Las fuentes utilizadas fueron uno de los elementos centrales para la construcción de esta investigación. Como objeto opaco y poco conocido (Jaime 2002: 20), Europol ocasiona que prácticamente cualquier estudio que se realice sobre la institución sea entendido como introductorio o de carácter exploratorio. Por ello una de las cuestiones fundamentales de esta investigación es la triangulación de fuentes y el análisis de los datos que se fueron recabando para explicar las variables elegidas. Para, a partir de ello, darle sentido a la forma en que se ha llevado a cabo la institucionalización de la cooperación y coordinación policial. De tal forma, se plantea la presente investigación como un estudio comprensible, con evidencia nueva y con subunidades de análisis que amplían el conocimiento que se tiene del objeto de estudio.

Objetivos e hipótesis

Esta investigación explica la cooperación y coordinación policial a partir del estudio de caso de Europol. Esta institución fue elegida por las múltiples funciones que realiza, los resultados que ha dado en su corta existencia y por el acceso a la información. Esta investigación puede considerarse introductoria, puesto que trata de un tema novedoso y poco explorado. En general, las investigaciones previas sobre Europol se han enfocado al estudio del lugar que ocupa en el Espacio de Seguridad y Justicia europeo, así como al marco legal relacionado con la transparencia y la rendición de cuentas (Fijnaut 1992; Bunyan 1993 y 1995; Monaco 1995; Bruggeman 2000 y 2005; den Boer 2002, 2003 y 2007; LeBeuf 2002; Ochippinti 2003; Kupchinsky 2004; Deflem 2006 y 2007; Hayes 2006; Monar 2006, 2009 y 2010; Saccone 2006; Zanders 2006; Brady 2007; Carrapiço 2013; Disley 2013). Entre las diferentes publicaciones no se ha encontrado ninguna que satisfaga las inquietudes de esta investigación y que dé cuenta del surgimiento de Europol, de sus funciones y de los cambios que ha sufrido en su estructura. Dada la naturaleza del tema, la investigación es exploratoria; es decir, existen pocos trabajos que hayan producido hipótesis a probar o descartar en torno a la institucionalización de la cooperación y coordinación policial (Gerring 2006: 101). En este sentido, la investigación está enfocada a generar nuevas hipótesis en torno a los elementos de la cooperación internacional que resulten efectivos en el ámbito policial.

Como **objetivo general** se plantea conocer cuáles son las formas y los elementos en los que se traduce la cooperación y coordinación policial en las agencias nacionales de seguridad europeas. Eso se efectúa a partir del análisis de los procesos por los cuales Europol coopera con otras instituciones. El estudio se realiza a partir de la estructura y funciones, de la transmisión de información y datos, la creación de inteligencia y de la cooperación internacional de Europol. La investigación parte de diversas inquietudes. Al observarse en los medios de comunicación y en el discurso académico y político, los beneficios de la cooperación y coordinación policial para la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, surgieron diversas interrogantes que se plantearon como **objetivos intermedios**, las cuales son: 1) ¿qué significa y cómo se desarrolla dicha cooperación y coordinación?; 2) ¿cuál es la forma en que se coopera y coordina policialmente en la Unión Europea? y 3) ¿cuáles son los espacios y medios para que las agencias nacionales de seguridad cooperen y se coordinen a partir de Europol? Estas tres interrogantes interrelacionadas fueron el punto de partida de la investigación. A partir de estos objetivos intermedios se fue desmenuzando la historia y los elementos fundamentales de la cooperación y coordinación, conforme un marco neoinstitucionalista que permite conocer el pasado de la institución a partir de las reglas formales e informales que le han dado vida.

Las **hipótesis** se construyeron a partir de la idea de que la institucionalización de Europol ha superado las barreras históricas de soberanía, informalidad y renuencia a participar en actividades conjuntas contra la criminalidad organizada y el terrorismo. Esta idea se fue desmenuzando para la identificación de tres elementos indispensables para la creación y desarrollo de esquemas institucionales de cooperación y coordinación entre las agencias de seguridad de los estados: el primero es la confianza existente entre las instituciones y personas; el segundo es la seguridad en los sistemas de transferencia; y el tercero es la calidad en las acciones y productos que se desarrollan. Estos tres elementos, sobre todo en el caso de la confianza (Den Boer 2010), son difíciles de percibir y medir, y por lo tanto son elementos que sobrepasan esta investigación pero que se encuentran transversalmente dentro de la hipótesis propuesta.

De tal forma que la **hipótesis general** que se planteó es:

La cooperación y coordinación policiales responden a factores de interés, agendas comunes y reglas formales e informales que disminuyen los costos de transacción entre instituciones y funcionarios públicos.

Conforme a esta hipótesis general se crearon tres **subhipótesis** que son las siguientes:

- La primera es que la transnacionalización de las actividades criminales y terroristas han llevado a que los funcionarios y las instituciones de seguridad tengan que trabajar conjuntamente con sus colegas de otras naciones para prevenir y reprimir dichas actividades, y esto ha llevado a que se desarrollen una serie de mecanismos estratégicos y operativos que son observables en Europol.
- La segunda es que progresivamente, a partir de una visión transnacional, los Estados Miembro han tenido que desarrollar políticas, estrategias, agendas y acciones comunes y conjuntas para enfrentar las actividades criminales y terroristas, a partir del entendido de que la seguridad es un asunto común europeo.
- La tercera es que existe un proceso de institucionalización conformado por tres fases (informal, formal y de consolidación) en el que a partir de reglas y procesos claros y precisos se busca la disminución de los costos de transacción entre instituciones y funcionarios públicos.

Como se puede observar en la hipótesis general, así como a través de las tres subhipótesis, esta aportación se centra en la forma en que se ha materializado la cooperación y coordinación policiales en la Unión Europea. Una cuestión que hay que aclarar, es que en la tercera subhipótesis se hace referencia a tres fases las cuáles son comprendidas de la siguiente forma. La primera fase implica la existencia de un proceso informal en donde las reglas de funcionamiento no conllevaban una obligatoriedad y una sanción. Es, por lo tanto, un espacio voluntario en donde por interés propio se participa, fuera del entramado institucional de la Unión Europea. La segunda fase se refiere a la formalización e institucionalización de la cooperación y coordinación policial a partir de la creación de reglas de observancia obligatoria, dentro del diseño institucional de la Unión Europea. Por último la tercera fase, de consolidación, es aquella en donde se avanza en el desarrollo cuantitativo y cualitativo de los instrumentos por y con los que se coopera, lo cual significa, una ampliación en las instituciones nacionales o internacionales que participan en la cooperación y coordinación, así como la creación de diversos productos y actividades que amplían las capacidades para que de manera conjunta los Estados Miembro enfrenten los fenómenos criminales y terroristas.

Alcance

Esta investigación se comenzó a trabajar a finales de 2008 y se terminó a mediados de 2014. En este lapso de tiempo diversos factores tuvieron impacto en el objeto de estudio: en primer lugar la puesta

en acción, en 2010, del Tratado de Lisboa²; en segundo lugar la crisis económica que ha vivido recientemente el continente europeo; y en tercer término las nuevas formas de criminalidad, principalmente impulsadas por el desarrollo de las nuevas tecnologías y los medios de comunicación. Dichos factores no son estudiados en esta investigación, ya que salían del objetivo principal de la investigación y por lo tanto son materia de otro tipo de investigaciones. Sin embargo, el lector debe de tenerlas presentes, debido a que fueron elementos externos que indudablemente modificaron la forma en que se ha desarrollado el objeto de estudio.

Europol es una institución policial, por lo tanto es cerrada y de difícil acceso (Jaime 2002: 20). Sin embargo, parte de los rasgos que caracterizan a la Unión Europea son la transparencia y apertura. Según Cornelia Moser (2001: 3), éstas son herramientas que se han instaurado para fortalecer la legitimidad democrática y permitir la participación ciudadana. Esta cuestión fue beneficiosa para esta investigación, ya que permitió tener acceso y conocer los documentos legales, de comunicación social, estratégicos y operativos, para entender la institucionalización de Europol. Sin embargo, la apertura y documentación pública sobre Europol y la Unión Europea pueden representar un reto. Esto debido a que el gran número de documentos puede llevar a que el investigador se pierda, que no logre entender la relevancia de cada uno de ellos, el lugar que ocupan en los procesos, y que no los interprete de manera adecuada, lo cual puede desencadenar que la información o evidencia se utilice de manera inadecuada.

Los aspectos seleccionados para esta investigación han sido explicados a la mayor profundidad posible. Para ello se estudiaron los antecedentes de la institución a partir de la recuperación histórica de los primeros pasos informales para la cooperación y coordinación policial. Lo cual permitió, posteriormente, efectuar un análisis de la institución que permitió explicar las partes que la conforman y cómo interactúan entre ellas. Esto dio las bases para contrastar las prioridades que ha tenido Europol durante su existencia y la forma como las ha enfrentado. Una vez entendidos los antecedentes y el funcionamiento general de la institución, se eligieron los tres elementos sustanciales (confianza, seguridad y calidad) que buscan explicar cómo se institucionaliza la cooperación y coordinación. Estos últimos parten de cuestiones globales para convertirse en componentes integrales de un sistema donde, en la búsqueda de objetivos particulares en un entorno dado, teórico, testimonial, organizacional, histórico, político y ético se entrelazan los elementos para descifrar una historia coherente del objeto de estudio (Buchanan 2007:483).

² El Tratado de Lisboa es el marco legal que rige a la Unión Europea desde el 1 de enero de 2010 y que modifica al Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

De tal forma, la estructura de esta investigación retoma los siguientes elementos que parecen fundamentales para Europol y mediante los cuales se expresa la institucionalización de la cooperación y coordinación policial: la estructura y funcionamiento; la transferencia de información y datos; la inteligencia y la cooperación internacional. A partir de ellos se busca profundizar en los procesos que se llevan a cabo en cada uno para explicar el funcionamiento de la institución.

En la primera parte de este trabajo se plantean y explican los elementos teóricos del intergubernamentalismo y del neoinstitucionalismo utilizados para la realización del análisis. Asimismo, se señalan los motivos por lo que se eligieron dichas teorías y los antecedentes de cada una de ellas. Con un especial énfasis en los elementos que hicieron que cada una de ellas evolucionaran.

En la segunda parte de la investigación se efectúa una recuperación histórica del funcionamiento de los mecanismos de cooperación policial que dieron como resultado final a Europol. Esto se realiza a partir de un análisis histórico comparativo, por etapas, de los objetivos, medios, estructura y resultados. Conforme a lo anterior para centrar el surgimiento de la institución fue necesario conocer de dónde provienen las ideas que le dieron origen a Europol, cuestión a la que se enfoca dicho apartado.

En la tercera parte de la investigación se realiza un análisis de la estructura y funcionamiento de Europol, así como de los cambios que ha sufrido desde su instauración. Se revisa someramente el lugar que ocupa en el sistema de seguridad europeo, así como los elementos que la conforman, destacando la función de cada uno de ellos en el proceso de toma de decisiones y de gestión. Para ello se llevó a cabo un análisis transversal de los elementos que conforman a la institución a partir de su descripción, así como de las modificaciones e importancia que tienen en el funcionamiento de Europol. Así mismo se analizaron las prioridades de Europol a partir de un estudio comparado entre los reportes anuales, los planes de trabajo y los comunicados de prensa.

En la cuarta parte se analiza el elemento fundamental que dio nacimiento y permanencia a la institución: la información. En este apartado se explica la importancia que ésta ha tenido. Los procesos para su transferencia y las medidas que se toman para conservar su calidad, privacidad y confidencialidad. Aunado a ello se explican, a partir de un análisis sistémico, los procesos que se han creado para su transferencia, así como la información y datos susceptibles de ser transmitidos a partir del marco legal europeo y las modificaciones que ha sufrido este último con el paso de los años.

En la quinta parte se estudia la producción de inteligencia. El análisis se lleva a cabo con la revisión longitudinal de las metodologías y los productos de inteligencia realizados por Europol. Estos fueron seleccionados, de los diferentes que confecciona la institución, por el acceso a los que se tuvo para esta investigación donde se encontró la metodología para su producción, el contenido y la posibilidad de darles seguimiento en el tiempo, y por lo tanto efectuar un estudio comparado de los documentos. Nos referimos a los enfocados en el crimen organizado que cuentan con las características metodológicas y temporales comentadas. Los de terrorismo fueron desechados por no cumplir con las características anteriores, las cuales dan mayor evidencia a la investigación.

Finalmente, en la sexta parte, se analiza la internacionalización de la institución. Esto se lleva a cabo a partir del estudio de los acuerdos de cooperación, a partir de los cuales se efectuó una serie de estudios de caso para cada uno de los tipos de acuerdos firmados con organizaciones internacionales o países terceros. Asimismo, se realizó un análisis sobre el contenido de los acuerdos, sus similitudes y el proceso que se ha instaurado para su firma. Con estos elementos se busca explicar el desarrollo que ha vivido la internacionalización de Europol.

Hay que tener en cuenta que esta investigación no pretende ser un estudio del esquema de seguridad europeo, acordado en los tratados y convenciones, por lo que no se busca explicar dicho esquema, ni se analiza a profundidad el lugar que ocupa el objeto de estudio en éste. Por ello, no se encontrarán referencias a la organización del espacio de libertad, seguridad y justicia, ni se efectúa un análisis de los tratados que le dan vida. Esto debido a que la investigación está enfocada a explicar el funcionamiento interno de Europol y no su relación con la Unión Europea. Cuestión que ha sido ampliamente investigada por múltiples autores de forma extensiva y que nos da elementos de punto de partida para entender el lugar que ocupa Europol y conocer los elementos que la rodean, sin embargo al no profundizar en cómo se llevó a cabo la institucionalización de Europol no nos permiten conocer los factores internos que ha definido su evolución.

Tipo de estudio

Esta investigación es un estudio de caso sobre la institucionalización de la cooperación y coordinación policial. Europol fue elegida entre otras organizaciones similares como la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) o la Comunidad de Policías de América (Ameripol), por ser un caso excepcional y único de cooperación y coordinación, con cualidades específicas que la alejan de las organizaciones mencionadas (Deflem 2007; Bayer 2010). El estudio de Europol responde a su historia y sobre todo a las capacidades que ha desarrollado y los resultados que ha logrado en la gestión de la cooperación y coordinación policial. Estas cualidades

hacen que Europol sobresalga del espectro, debido a que es una institución que tiene un impacto único en el esquema de seguridad europeo y en las formas en que se persiguen los delitos de forma conjunta (Consejo Europeo 1995). Lo anterior hace que Europol sea un ejemplo de vanguardia a nivel internacional y una guía en el camino para contrarrestar las actividades criminales transnacionales (Zanders 2006).

El estudio de caso es definido de diferentes formas. Rob Van Wynsberghe y Samia Khan (2007), comentan que Harry Eckstein explica que un estudio de caso puede definirse técnicamente como un fenómeno para el cual solamente se reporta e interpreta una sola medida de cualquier variable pertinente. Mientras que para Robert Yin (2009: 3) un estudio de caso es una investigación empírica de un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes. Por su lado John Creswell (2003: 15) comenta que un estudio de caso es un problema a estudiar, que revelará una comprensión en profundidad de un asunto o un sistema delimitado, lo que implica la comprensión de un evento, actividad, proceso, de una o más personas.

Según Yin (2009: 3) la metodología de estudio de caso se define como una descripción en profundidad y análisis de una sola entidad o fenómeno (el caso). Ésta puede ser explicativa o descriptiva, independientemente de las técnicas de recolección de datos utilizadas. El mismo autor señala que los estudios de caso pueden ser individuales o múltiples, dependiendo de las unidades de análisis que se utilicen y que pueden implicar métodos cualitativos, cuantitativos o una mezcla de los dos. Éste tipo de método, según Anol Bhattacharjee (2012: 40) puede ser utilizado de manera positivista en la naturaleza (para prueba de hipótesis) o interpretativa (para la construcción de la teoría). Este último autor propone la existencia de las siguientes tres categorías en los estudios de caso explicativos, exploratorios y descriptivos, los cuales buscan: a) ampliar la magnitud del ámbito de aplicación o extender el alcance de un determinado fenómeno, problema o comportamiento, b) generar ideas iniciales acerca de un fenómeno y c) poner a prueba la viabilidad de realizar un estudio más amplio con respecto al fenómeno (Bhattacharjee 2012: 6). Aunado a ello, el mismo autor comenta que el uso de estudios de caso es adecuado para la generación de nuevas teorías en los siguientes supuestos: a) si la situación es única o extrema, b) si es revelador (la situación era inaccesible para una investigación científica) o c) si representa un caso crítico o contrario a las pruebas de una teoría formulada (Bhattacharjee 2012: 94).

Las categorías o tipos de casos de estudio expuestos por Yin (2009) son complementadas por Lynn (1991: 2-3), quien identifica seis variedades que explica de la siguiente forma: el primer tipo de estudios de caso que propone son los ilustrativos o descriptivos. En ellos, dice, se utilizan una o dos

instancias para mostrar una situación. Comenta que lo anterior ayuda a interpretar otros datos, sobre todo cuando hay razones para creer que los lectores saben muy poco acerca de una situación y que estos estudios de caso sirven para que lo desconocido se vuelva familiar y así dar a los lectores un lenguaje común sobre el tema. Finalmente, dice que se deben de enfocar en las variaciones importantes y contener una pequeña cantidad de casos en busca de mantener el interés del lector.

El segundo tipo de estudios de caso, propuestos por Lynn (1991: 2), son los exploratorios o condensados. Éstos según el autor, son realizados antes de la implementación de una investigación a gran escala, en el momento en que existe una incertidumbre considerable sobre las variables de la situación a estudiar, los objetivos y los resultados. Lynn comenta que estos estudios, por un lado, ayudan a identificar las preguntas, a seleccionar las construcciones de medición y desarrollar medidas, y por otro lado, también sirven para salvaguardar la inversión en estudios más amplios. Por último, dice que el gran obstáculo en este tipo de estudios es que los resultados pueden parecer lo suficientemente convincentes como para ser lanzados de forma inapropiada como conclusiones.

El tercer tipo de estudios de caso propuestos por Lynn (1991: 2) son los de instancias críticas. En éstos, explica, se examina uno o pocos fenómenos conforme a los siguientes propósitos: el primero es para efectuar un examen de una situación de interés único, con poco o ningún interés en la generalización. Y el segundo, que dice es más raro, busca crear una afirmación generalizada o universal, que se pone en duda y que puede probarse mediante el examen de un caso. Comenta Lynn que este método es especialmente adecuado para responder las preguntas de la causa y efecto acerca de la instancia de preocupación. Dice, finalmente, que la trampa más grave en este tipo de estudios es la inadecuada especificación de la pregunta de evaluación y que para su aplicación adecuada es crucial conocer las preocupaciones adyacentes del objeto de estudio.

Como cuarta categoría, el mismo autor, John Lynn (1991: 2), propone el estudio de caso de implementación programa. En este se busca discernir si las variables cumplen con su propósito explicativo o si existe preocupación por los problemas para su ejecución. Comenta que, extensos informes longitudinales de lo que ha sucedido en el tiempo, pueden establecer un contexto para la interpretación de la variable estudiada. Dice también que un requisito para estudios de casos de la implementación del programa es la inversión de tiempo suficiente para obtener datos longitudinales y amplitud de la información, ya que múltiples sitios suelen ser necesarios para responder a las cuestiones de aplicación del programa y eso impone exigencias en materia de formación y supervisión necesarias para el control de calidad.

La quinta categoría son los estudios de caso de efectos programados. En ellos, según Lynn (1991: 3), se puede determinar el impacto de las variables y proporcionar la inferencia acerca de las razones para el éxito o el fracaso. Para lograr lo anterior, el mismo autor comenta que se requiere de una generalización en las preguntas de la evaluación. Asimismo, comenta Lynn que, en este tipo de estudios de caso, puede ser difícil contestar las preguntas de manera adecuada y mantenerlas en un número manejable. Para solucionar lo anterior propone dos soluciones metodológicas: la primera es elegir los estudios de caso a partir de su representatividad y la comprobación de las conclusiones a través del examen de los datos administrativos, informes previos o una encuesta. Y la segunda solución es utilizar otros métodos primero, antes de efectuar el estudio de caso.

Finalmente, como sexta categoría, propone Lynn (1991: 3) los estudios de caso acumulativos, en los cuales la información es agregada y recogida de varios sitios y en diferentes momentos. Este tipo de estudio de caso, dice, además de ser acumulativo, puede ser retrospectivo, debido a que permite la recopilación de información a través de los estudios realizados en el pasado o futuros con lo cual se puede efectuar una estructuración de una serie de investigaciones para diferentes momentos en el futuro. Lynn comenta que este tipo de estudios permiten generalizar un gran número de casos en cualquier momento, por lo que implican reducidos costos y tiempos para la realización de diversos estudios nuevos. Asimismo, dice que permiten asegurar su comparabilidad y una calidad suficiente para la agregación de la información. Señala Lynn, en el mismo texto, que dos características del estudio de caso acumulativo son el método de encuesta caso, utilizado como un medio la agregación de los resultados y las técnicas de relleno. Comenta que estos son útiles para la acumulación retrospectiva, como un medio para obtener información de los autores que permite el uso de estudios suficientemente detallados. Finalmente plantea que las opiniones varían en cuanto a la credibilidad de los estudios de casos acumulados para contrastar la implementación y sus efectos.

Complementariamente a la tipología propuesta por John Lynn (1991), Robert Yin (2009: 46) señala que para efectuar los estudios de caso son necesarias las unidades de análisis, mismas que se diseñan, según él, de forma holística o incrustada. Explica Yin que en el primer caso se incluye una sola unidad de análisis si el objetivo es sobre la naturaleza global del fenómeno. Explica que cuando no hay sub-unidades lógicas se puede indicar que existe un peligro de abstracción en este tipo de diseño. Para el segundo tipo expone que se utilizan varias unidades de análisis. Dice que, para el estudio, se puede incluir principales y pequeñas unidades en diferentes niveles, con las cuales se buscan patrones consistentes de pruebas en todas las unidades, esto dentro de un solo caso. Ante ello, Bhattacharjee (2012: 94) explica, apoyando lo dicho por Yin (2009), que los estudios de caso pueden examinar simultáneamente múltiples unidades de análisis. Donde la responsabilidad del

investigador es la de decidir si desea estudiar un fenómeno de forma individual o de grupo, y a nivel de organización o en múltiples niveles.

Los estudios de caso no han sido ajenos a las críticas, y Bhattacharjee (2012:94) señala algunas de ellas. Comenta que uno de los problemas con este método es que muchos estudios de caso comienzan sin preguntas de investigación concretas y por lo tanto terminan sin tener respuestas específicas o inferencias interesantes. A ello suma que los estudios de caso se suelen elegir a partir del acceso y la conveniencia para el investigador, en vez de existir un ajuste con las preguntas de investigación y por lo tanto no se puede tratar adecuadamente las cuestiones de investigación. Asimismo, dice que frecuentemente los investigadores no validan o triangulan los datos recolectados a través de múltiples medios, lo cual puede llevar a interpretaciones sesgadas sobre la base de las respuestas de los entrevistados. También comenta que muchos de estos estudios proporcionan muy pocos detalles sobre cómo se recogieron los datos o cómo fueron analizados, lo que puede plantear dudas sobre la fiabilidad de las inferencias. Finalmente dice que a pesar de su fuerza como método de investigación longitudinal, muchos estudios de caso no siguen de esta manera un fenómeno, por lo tanto sólo presentan una vista en sección transversal y limitada de los procesos y fenómenos que son temporales por naturaleza.

Ante ello, en esta investigación se presenta a Europol como un estudio de caso exploratorio con unidades y subunidades, único y extremo, ya que entra dentro de esta última categoría que, según Winston Tellis (1997: 4), se caracteriza por la imposibilidad de ser replicado por contar con características especiales. Esto es apoyado por lo que apunta John Gerring (2006: 102) sobre este tipo de casos, considerados prototípicos o paradigmáticos en el fenómeno a estudiar, en el sentido de que no tiene precedente, ya que el objeto de estudio presenta cualidades únicas que no se pueden prestar a comparación. Este tipo de casos según Tellis (1997: 6) son los utilizados para presentar un caso único y comenta que son ideales para observar un fenómeno que antes era inaccesible. Finalmente, el mismo autor dice que en este tipo de estudios se requiere tener una investigación cuidadosa para evitar la malinterpretación y maximizar el acceso a la evidencia.

Como ya se ha comentado, se eligió efectuar un estudio sobre la institucionalización ante la falta textos especializados sobre este proceso. A partir de la revisión bibliográfica efectuada para la investigación no se localizó ningún texto accesible que contara la historia y las funciones centrales de la organización, por lo que se planteó la necesidad de crear una investigación sobre cómo se llevó a cabo la institucionalización de Europol. La identificación de los elementos centrales de Europol llevó a que posteriormente se procediera a su análisis dentro del marco intergubernamental y neoinstitucional con la finalidad de dar forma al objeto de estudio. Para realizar el análisis se

consideraron los elementos que proponen Buchanan y Bryman (2007: 496). Estos autores comentan que la elección del método de investigación no solamente responde a consideraciones técnicas y teóricas relacionadas con el tema de investigación, los objetivos y las normas de práctica, sino que proponen otras características de campo que las definen de la siguiente forma: a) atributos del contexto de la investigación de la organización o contexto, b) tradición de la investigación o de la historia relevante para un estudio particular, c) politización inevitable del papel del investigador de la organización, d) limitaciones impuestas por una creciente preocupación por la ética de la investigación, e) teoría y cuestiones relacionadas con la audiencia en la traducción de la evidencia a la práctica y f) preferencias personales y prejuicios con respecto a la elección del método.

El estudio parte del análisis de Europol para la comprensión de la coordinación y cooperación policial en sentido formal e informal. En la parte formal se considera la legislación específica de la institución, así como sus modificaciones para identificar los objetivos centrales que se fueron plasmando, lo cuales fueron analizados desde diferentes vértices a través del tiempo. Ante esto, la legislación fue la base para la identificación y análisis de los elementos a estudiar en cada uno de los apartados con los que se explica la existencia de la organización. En cuanto a los elementos informales, se retoman entrevistas y comentarios publicados de diferentes actores clave para identificar los problemas a los que se enfrentó la institución, así como los cuestionamientos que se le han hecho. Cuestiones que pueden demostrar el valor y el impacto que las personas ejercen en la institucionalización, conforme a las conductas que no se ven reflejadas en los elementos formales de Europol.

Europol, como cualquier otra institución, se encuentra en un proceso constante de cambio. Éste se da conforme a la revisión o rectificación de los acuerdos existentes para el funcionamiento de la institución, así como por las modificaciones que se han llevado a cabo en el sistema en el que se encuentra inmersa (Streeck 2005). Ello implica que para comprender el objeto de estudio, sea necesario entender los procesos y objetivos que se le han planteado en sus años de existencia. Por ello, el marco legal o Convención de Europol (Consejo Europeo 1995) fue uno de los documentos centrales, el cual al ser reformado modificó la actuación de la institución. Esta situación hizo que fuera necesario entender el lugar que ocupa cada uno de los cambios legales, lo cual representa un reto, ya que están definidos por un proceso no siempre relacionado solamente con el campo de la seguridad, como en el caso de la privacidad. Esto hace necesario conocer el orden cronológico de las modificaciones que se llevaron a cabo, para no malentender o perder la perspectiva de su importancia para la institución, así como de los antecedentes y razones que llevaron a modificar el funcionamiento de Europol.

A lo largo de esta investigación se encuentran las variables de institucionalización formales e informales que le dieron vida a la organización y que la sustentan. La legislación específica para la organización, que marca los procesos y formas de actuar, es una de las variables, así como su estructura. Éstas fueron utilizadas en los diferentes capítulos de partes específicas de Europol, o subunidades de análisis, que fueron elegidas para esta investigación. Esta situación hace que el estudio se enfoque en los siguientes elementos centrales de la institucionalización de la cooperación y coordinación policial:

1. La estructura
2. La información
3. La inteligencia
4. La cooperación

Para entender estos cuatro elementos se realizaron distintos tipos de análisis. En el primer caso, referente a la estructura, funcionamiento y toma de decisiones de la institución, se efectuó un análisis de los documentos legales fundacionales. A partir de ellos se explicó el diseño institucional y se efectuó un análisis comparado de la evolución de la estructura formal de la institución en sus años de existencia. Asimismo, se analizaron las responsabilidades de los órganos de administración, la evolución de los recursos económicos y humanos con los que cuenta la institución para dar una visión general de su funcionamiento y explicar sus componentes.

El segundo elemento es la información. Para comprender la importancia y valor en Europol se realizó un análisis de los procesos que permiten su transmisión entre las agencias de seguridad como base de la cooperación y coordinación. Por ello se revisó la normativa que define la transferencia y cómo cada una de las partes interaccionan para que se desarrolle la cooperación y coordinación. Asimismo, se estudia la evolución de los tipos de información que se comparten entre los Estados y organizaciones, así como las medidas de seguridad que se han desarrollado para asegurar, conforme a la legislación europea y las nacionales, la integridad de la información sensible que se maneja en Europol.

El tercer elemento se enfoca en la inteligencia y su evolución dentro de Europol. Se explica cómo surge en la institución y los cambios que ha sufrido para adecuarse a las necesidades de los tomadores de decisiones. Se analizaron los documentos que elabora la institución para contrarrestar las actividades criminales y cómo estos se han modificado conforme se adquiere experiencia y conocimientos. Asimismo, se realizó un estudio comparado de las metodologías que ha desarrollado

Europol para evaluar los reportes sobre las actividades del crimen organizado y además se explica el tipo de información que sustenta los reportes.

Finalmente, como cuarto elemento, al ser Europol una institución de cooperación y coordinación internacional, se efectuó un estudio de caso de los acuerdos de cooperación firmados con las organizaciones internacionales y estados terceros. Conforme a esto se explica la ampliación de capacidades de Europol conforme la firma de dichos acuerdos, asimismo, se desglosa el contenido a partir de la selección de un estudio de caso referente a un Estado u organización que explica los demás acuerdos de cooperación. Con ello se sientan las bases para que a partir de estos documentos, se puedan analizar y explicar las acciones que se llevan a cabo con diversas organizaciones europeas e internacionales para la represión de las actividades criminales. Asimismo, se revisa el significado de los beneficios de ampliar la red de colaboración a entidades que no sean Estados Miembro, lo cual demuestra entre otras cosas la visión internacional de Europol.

Fuentes

Las fuentes utilizadas para investigar a Europol fueron primarias y secundarias. Las primeras según Gary McCulloch (2004: 60) se definen como el material crudo más significativo, dice que son aquellas en donde el autor de la información es testigo o participante en los eventos que se están discutiendo. Dentro de esta categoría se encuentran las entrevistas, memorias y demás documentos en donde su autor esté relacionado con el tema que se investiga. El mismo McCulloch (2004: 84) comenta que estas fuentes tienen un sesgo, ya que en ciertas ocasiones la información se obtiene o reproduce muchos años o décadas después de los hechos, por lo que los datos recabados pueden ser inexactos debido a fallos de memoria o de memoria selectiva. Por lo que de ser posible, es importante contrastarlas con otras fuentes de información que puedan respaldar la veracidad de lo dicho. En cuanto a las fuentes secundarias, el mismo autor comenta que éstas son el trabajo coherente de la historia, el artículo, la tesis o el libro, desde los cuales se abren nuevas líneas de investigación o se actualizan temas específicos con nueva información.

Como ya dijimos, las instituciones de seguridad son definidas por Óscar Jaime Jiménez (2002: 20) como cerradas, de limitado acceso y opacas. Esta cuestión representa un reto para la recopilación de información para realizar una investigación de este tipo. Tal es el caso de Europol, si bien, como se verá adelante, existe hoy en día un importante acervo documental sobre la institución, éste palidece en comparación con otro tipo de temas del campo de estudio de seguridad como el terrorismo o el crimen organizado. Ante ello, uno de los retos iniciales que acompañaron esta investigación fue la

obtención de información fidedigna sobre la institución que pudiera explicar los procesos de forma clara y confiable para ilustrar al lector cómo fue la evolución de Europol.

Las dificultades que se representaron anteriormente fueron subsanadas a partir de dos estrategias metodológicas: la primera, externa a este estudio, responde a la recopilación y análisis de los trabajos realizados, durante el tiempo dedicado a esta investigación, por diversos investigadores alrededor del mundo. La segunda estrategia fue que se eligió una triangulación de fuentes que permitió conocer y profundizar el conocimiento de Europol. Respecto a la primera cuestión es necesario comentar que, cuando se comenzó la investigación, en 2008, el desarrollo de internet era menor al que hoy conocemos. En aquel año había un reducido nivel de digitalización de textos, lo cual impactaba en las búsquedas que se efectuaron por este medio. Por otro lado, en el periodo en que se ha realizado esta investigación, ha crecido el interés por Europol y por lo tanto ha crecido el número de publicaciones sobre aspectos específicos de esta institución, lo cual ha sido de gran ayuda para la construcción de la investigación final.

La elección de la triangulación de fuentes para la elaboración de esta investigación se debió al valor que aporta a las investigaciones al contrastar la información obtenida de diversas fuentes para entender el objeto de estudio. Este método permite aumentar la certeza a partir de la validación de la información y los datos. En este sentido, Webb (1996) comenta que una vez que una proposición es confirmada por dos o más procesos de medición independientes, la incertidumbre de la interpretación se reduce. Por ello la recopilación de evidencia se efectuó a partir de la consulta de fuentes primarias y secundarias sobre el fenómeno a investigar, tales como: reportes periodísticos, documentos de trabajo, archivos oficiales, entrevistas a los actores involucrados con la construcción y operación de la institución, y las reconstrucciones hechas por otros autores; debido a que se buscó contrastar la información y encontrar evidencia para entender los procesos que dieron forma a la institucionalización del objeto de estudio (Gerring 2006).

Análisis documental

Como fuentes primarias se utilizaron los documentos producidos por diversas instituciones de la Unión Europea. Estos, en general, se encuentran en las páginas de internet de cada una de esas instituciones. Asimismo, fueron de gran valor los datos localizados en el sitio web de Europol en donde, como se podrá ver, se publican diversos productos estratégicos y operativos de la institución referentes a diversos temas criminales. De igual forma, en el sitio de Europol, se encontraron los acuerdos de cooperación que ha firmado la institución con estados terceros y organizaciones

internacionales, los cuales son difíciles de conocer fuera de dicho sitio. Asimismo, se localizaron en la página web datos básicos sobre la Europol que en diferentes casos fueron útiles para explicarla, como la conformación del personal de la institución o su presupuesto.

En conjunto, con la información proveniente en el sitio oficial de Europol, las páginas del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo fueron indispensables para la obtención de documentos oficiales sobre el funcionamiento de las organizaciones europeas. Este tipo de lugares dan un valor añadido, ya que en algunos casos publican los comentarios o discusiones que se tuvieron en su momento sobre los documentos, con lo cual se puede entender de mejor forma el contexto y los temas que causaban mayor preocupación. Sin embargo, la información proveniente de dichas instituciones no fue suficiente para entender a fondo el objeto de estudio. Ante ello fue necesario acudir al trabajo que organizaciones de la sociedad civil e individuos han hecho para desclasificar información y datos sobre las políticas de seguridad europeas. Quienes en algunos casos han procurado hacerlos públicos y de acceso libre en sus sitios web.

Los documentos oficiales per se son de gran utilidad para entender a las organizaciones europeas. Sin embargo es necesario organizarlos para darles sentido. Si bien, en algunos casos, se facilita su ubicación espacial gracias a una explicación de los antecedentes que suelen tener. En otros un documento lleva a la búsqueda de un tercero, ya que generalmente cada uno de ellos representa una continuidad de ideas y acciones que hay que conocer, contextualizar y esquematizar para comprender. Ante ello, una cuestión micro puede estar compuesta de diversos documentos que le dan sentido, por lo cual, para conocerla, es necesario descubrir en dónde se encuentran los documentos, en qué fecha fueron publicados y el porqué de la fuente/autor de cada uno de ellos. Con esto no solamente se puede conocer el impacto de lo que contienen a nivel estratégico u operativo, sino la capacidad e influencia que pueden tener actores europeos, nacionales o sociales en la institucionalización europea. En este sentido, apunta Gary McCulloch (2004: 5), existe una necesidad de tratar de entender los documentos con relación a su ambiente o en otras palabras, relacionar el texto con su contexto, que nos lleva a averiguar lo más posible sobre el documento desde la evidencia interna provocada por el texto mismo, y descubrir cómo y por qué se produce y cómo se recibió. Ante ello uno de los retos para esta investigación fue el de ordenar los documentos en una secuencia lógica para que expliquen una historia de un hecho conformado por una multiplicidad de factores que lo definen.

Las políticas de transparencia de la Unión Europea impactaron en las posibilidades de esta investigación con respecto a la obtención de documentos oficiales. En general, se puede decir que a partir de búsquedas en las diversas páginas de internet que dan acceso a los acervos de la

reglamentación europea se puede realizar una investigación. Esto puede significar un reto para el investigador ya que la cantidad de documentos a los que puede tener acceso puede llegar a los miles. Con lo cual, su lectura, sistematización y comprensión pueden implicar un tiempo que puede exceder al correspondiente a la realización de una tesis doctoral. Sin embargo, conforme a lo anterior, en ciertos casos se identificó que existe una duplicación de documentos, con números de identificación diferentes que dependen de la autoridad que los publica, los cuales pueden causar confusión al investigador y al mismo tiempo reducir a pocos esos miles de documentos. Algo similar sucede con el contenido, al estar los temas de una organización relacionados con cuestiones generales de la Unión Europea o con otras instituciones. No es extraño que un documento que explica una cuestión puntual de la institución se encuentre en algún otro que aparentemente no podría aportar a la investigación. Lo cual lleva a que el investigador pueda encontrar información valiosa en diversos documentos sobre cuestiones para los que no fueron supuestamente producidos. Por lo anterior, como comenta McCulloch (2004: 1), en el uso de documentos representó un reto comprender la terminología en sí misma para seguir la trama, la historia básica, así como leer entre líneas, para analizar su significado y su propósito más profundo, que sirve de evidencia para desarrollar un estudio con rigor.

Un reto mayor en cuanto a los documentos es la veracidad y la temporalidad en la que se encuentran en la red. Gary McCulloch (2004: 29) dice que un mayor desafío emana de la nueva tecnología de la información en la forma de la *World Wide Web*, el Internet y el correo electrónico. Debido a que, según el autor, proporcionan un acceso sin precedentes a documentos que hasta entonces habían estado disponibles sólo para unos pocos. En este mismo sentido, apunta a que dichas tecnologías permiten una comunicación rápida (aunque no siempre instantánea) de grandes cantidades de información a una escala global, lo cual puede llegar a saturar al investigador por la velocidad y la cantidad de información que se puede obtener a través de estos medios.

Esto lleva a que el investigador pueda encontrar documentos importantes publicados en línea que causan desconfianza por la fuente. Esta situación hace necesario acudir a la fuente oficial del documento, cuestión que no siempre es posible, ya que en algunos casos los documentos localizados no se encuentran en los acervos de las instituciones europeas, lo cual hace imposible conocer su veracidad, e inclusive citarlo adecuadamente. La temporalidad fue otro reto para el investigador. Este último puede verse en una situación en donde la información localizada tiempo atrás no se encuentre disponible en el sitio donde se encontraba. Por lo que, si no se resguarda en un principio, se corre el riesgo de perderla. Esto nos lleva a que el investigador debe de tener prudencia con los acervos y de ser posible no confiarse para acudir a ellos en otro momento.

Los documentos utilizados en esta investigación parten de resoluciones o disposiciones legales para las instituciones europeas. El uso de este tipo de documentos representa un reto para el investigador ya que tiene que descubrir si un documento y lo que contiene es aún vigente o fue modificado. Esta situación hace necesario revisar los documentos anteriores y hacer una búsqueda exhaustiva sobre los posibles posteriores para conocer si la información identificada es inicial, parte de un proceso o una cuestión que se encuentra en uso o ha sido derogada. Lo anterior responde a lo que comenta McCulloch (2004: 5), quien dice que los documentos son considerados construcciones sociales e históricas, cuestión que debe ser considerada al examinarlos, al igual que deben de ser considerados sus autores, así como el objetivo que se tuvo con su realización para situarlos correctamente en el análisis.

En conjunto, con los documentos oficiales de Europol fue necesario conocer qué otro tipo de actores producen información sobre el objeto de estudio que inclusive impactan en su funcionamiento. Las discusiones en parlamentos nacionales, por ejemplo, son fundamentales. En algunos casos se pueden encontrar las transcripciones de las discusiones entre los parlamentarios que implican cuestiones relacionadas con las instituciones europeas, en donde se puede conocer el impacto y preocupaciones que ciertas decisiones causan a los representantes ciudadanos. Lo cual puede ser complementario con la participación de funcionarios de seguridad, ex funcionarios o académicos que dan su opinión sobre diversos temas que pueden ser de gran valor para comprender y situar un momento histórico de trascendencia para entender el objeto de estudio.

Análisis bibliográfico

La bibliografía fue un elemento de gran importancia para esta investigación. Si bien existen pocos textos especializados sobre Europol en diversas obras se comenta tangencialmente sobre él, con lo cual se pueden recuperar datos significativos en diversos textos bibliográficos. Para comenzar, la revisión de este tipo de fuentes sirvió para centrar el objeto de estudio y diseñar la investigación. Posteriormente fueron los elementos que progresivamente alimentaron la investigación conforme a los esfuerzos que han hecho alrededor del mundo diversos investigadores para conocer el tema y ampliar el conocimiento y análisis sobre el objeto de estudio. Esta situación ha hecho que este tipo de fuentes fueran indispensables para realizar esta investigación, ya que sin ellas se hubiera desconocido el conocimiento existente, lo cual hubiera llevado a plantear cuestiones ya estudiadas.

Respecto a estas fuentes, la digitalización de textos de acceso gratuito fue indispensable para nutrir esta investigación, cuestión que también representó un reto. La veracidad de la información en la red es complicada de evaluar a primera vista y la posibilidad de utilizar una fuente de dudosa

procedencia y calidad es real. Ante ello, a partir de los documentos que se pueden encontrar en la red, es necesario realizar una validación de los datos que exponen e inclusive de su autoría. En algunos casos, información que pudo ser de importancia para el presente trabajo, fue puesta a un lado por las dudas que representa no poder adecuadamente encontrar la cita bibliográfica. Al no realizar un proceso de discriminación de información y datos, se cae en el riesgo de repetir ideas que no tienen sustento o que en el peor de los casos son erróneas, cuestión inaceptable para este tipo de investigación.

Los textos a los que no se pudo tener acceso responden a una cuestión fundamental que se tiene que tomar en cuenta para la elaboración de este tipo de investigaciones: el acceso y los recursos. Las universidades, en general, cuentan con suscripciones a diversas publicaciones, que no en todos los casos responden a las necesidades individuales de cada investigador. Esta situación lleva a que este último tenga que solicitar las publicaciones a los centros educativos o ingeniarse la vida para obtenerlos a partir de otras instituciones educativas de forma gratuita, ya que no en pocos casos, el precio y el número de los artículos necesarios para elaborar una investigación sobrepasan por mucho los recursos que un estudiante pueda dedicar a su recolección. Un caso similar se da con los textos no digitales sin reedición, de reducido tiraje y alto precio, los cuales de no encontrarse en el acervo de las bibliotecas a las que el estudiante tiene acceso, es difícil obtenerlos. Inclusive si se contara con los recursos económicos, en algunos casos obtener una copia de segunda mano resulta imposible, ya que no se encuentran en librerías físicas o virtuales.

La bibliografía sobre el objeto de estudio se encuentra dispersa en diferentes lugares, por lo que no existe un sitio físico en el que se encuentren los recursos necesarios para realizar y enriquecer una investigación de este tipo. Ante dicha situación, el lector podrá observar, en la bibliografía, que la gran mayoría de textos utilizados para esta investigación son digitales. Lo anterior demuestra la importancia de que los textos se encuentren en línea para realizar las investigaciones y las dificultades que representa que solamente existan en físico en centros que pueden ser de difícil acceso para el investigador, fuera de que es una evidencia de una tendencia hacia el libre acceso al conocimiento.

El idioma fue una barrera que acompañó la presente investigación. Como se puede observar en la bibliografía, la gran mayoría de las fuentes documentales fueron escritas en el idioma inglés, las cuales se acompañan de las que se han publicado en castellano. Con ellas se pudo tener conocimiento sobre la institucionalización de Europol, sin embargo hay que ser conscientes de que existen textos sobre el objeto de estudio en alemán, francés y ruso que no fueron revisados por el desconocimiento de las lenguas, con lo cual se pudieron perder datos importantes. Ahora bien, ya

que el 80% del contenido de internet se encuentra en inglés (Instituto Cervantes 2011) y una parte importante en castellano, se entiende que el idioma no es un impedimento para acceder a la mayoría de la información. Conforme a esto, se puede decir que con los textos producidos en las dos lenguas se tuvo acceso a suficiente información y datos confiables, y al análisis efectuado alrededor del mundo sobre el estudio de caso.

Entrevistas

Las entrevistas son una fuente indispensable y básica para la obtención de información para efectuar los estudios de caso (Yin 2009: 106). En el campo de la seguridad estas fuentes representan un reto por su opacidad (Jaime 2002: 20) que podría hacer pensar que los funcionarios son inaccesibles, sin embargo esto es erróneo. Contactar con funcionarios y expertos para entrevistas y así robustecer la investigación no fue un trabajo fácil. Sin embargo, se pudo acceder a distintos funcionarios y académicos clave para comprender a mayor profundidad ciertos temas de la institucionalización de la cooperación y coordinación policial (ver Anexo II). Para acceder a la evidencia que aportan las entrevistas se tuvo que realizar un trabajo de contacto. Éste se dio principalmente a partir de eventos académicos organizados por los centros de educación e investigación españoles. Una vez realizadas las labores de contacto en seminarios y jornadas, se buscó entrevistar a los informantes, lo cual al final no fue tan productivo como parecía al principio, ya que en una sola ocasión accedieron a ser entrevistados.

Ante esta situación, la mayoría de las entrevistas se realizaron gracias a las relaciones personales enlazadas con funcionarios, en especial a partir de los contactos del Dr. Óscar Jaime Jiménez, el cuál amablemente gestionó el acceso a los informantes. Jaime Jiménez fue el canal para efectuar una solicitud al Gabinete de Estudios de Seguridad del Ministerio del Interior de España para contactar a funcionarios desplegados en Europol, que fue respondida satisfactoriamente y permitió efectuar una serie de cuestionarios (Ver Anexo II) para conocer su opinión sobre las inquietudes que fueron surgiendo en esta investigación. Las redes sociales también fueron utilizadas para contactar con un mayor número de informantes. Sin embargo las entrevistas no se pudieron realizar por ser temas que para las personas contactadas salían de sus campos de experiencia o en el caso de funcionarios de Europol redireccionaron las inquietudes al área de comunicación de la institución para dar respuesta a la investigación. La cual resultó no ser el mejor camino para la obtención de información, ya que, en general, las respuestas de las peticiones a Europol fueron limitadas a información publicada y no a los datos específicos no publicados, que es lo que se buscaba.

Pese a las dificultades para conseguir informantes que se prestaran a apoyar esta investigación, se lograron realizar diversas entrevistas y cuestionarios a funcionarios que se pueden clasificar como clave (ver Anexo II). Esto debido a que en todas las ocasiones se encuentran relacionados con la institucionalización de Europol, sea como funcionarios o como asesores. Sobre este tipo de informantes, comenta Yin (2009: 110) que no solamente ayudan a obtener datos internos, sino que también se prestan para sugerir fuentes de información para corroborar los datos o para localizar evidencia contraria a lo que se planteaba. En contraste, apunta Yin que este tipo de informantes representa un reto, ya que puede existir un sesgo en la información que aportan. Para esta investigación estas cuestiones fueron algo difíciles de superar, ya que existe un reducido conocimiento sobre el objeto de estudio, que de forma importante definieron las entrevistas. Sin embargo se buscaron disminuir a partir de la validación con otras fuentes.

Para hacer estas entrevistas se generó un cuestionario (ver Anexo I) que guiara el intercambio. Éste no pudo ser utilizado en todas las ocasiones, sin embargo fue útil para iniciar las conversaciones y despertar nuevas preguntas que se acercaran a contestarlo. Una cuestión que hay que subrayar, es que en el caso de los entrevistados para esta investigación, al ser informantes clave, con larga experiencia en el campo de la seguridad, evadieron algunos de los temas propuestos. Sin embargo colocaron otras cuestiones de supuesta mayor trascendencia en la entrevista. Por ello el no poder utilizar los cuestionarios con cabalidad, no implicó que no fueran útiles en las entrevistas, ya que a partir de ello se logró obtener información copiosa que ayudó a dar forma a esta investigación.

Para la realización de las entrevistas se propusieron tres medios: presencial (en el caso de que se pudiera concertar una cita en la misma ciudad), el uso de videoconferencias y la entrevista telefónica. Las entrevistas presenciales se llevaron a cabo en Madrid, en lugares que fueron elegidos por los informantes con una duración de entre una y cuatro horas. Las videoconferencias, en las que se buscaba descifrar a partir del lenguaje corporal del informante la información que proveía, no se realizaron en ninguna ocasión. Esto probablemente debido que en su momento parecían a los informantes un método novedoso, desconocido o inclusive pesado o incómodo por la necesidad de encontrarse enfrente del ordenador o por los problemas de comunicación ocasionados por la lentitud de la red. Ante ello las entrevistas telefónicas fueron elegidas por encima de las videoconferencias.

Las entrevistas realizadas cara a cara y telefónicas fueron semiestructuradas. Respecto a ellas Barriball y While (1994) y Robert Yin (2009) dicen que son un método de recolección efectivo en la exploración de las opiniones y percepciones en temas complejos o en casos sensibles, cuestión que era el caso de los informantes para esta investigación. En el mismo sentido Eloise Carr y Allison Worth (2001: 513), comentan que las entrevistas telefónicas producen datos comparables en

calidad con las entrevistas cara a cara, ya que también incluye la posibilidad de que el entrevistado modifique las respuestas o les de claridad, asimismo, permiten el uso de la exploración de temas, lo cual les da un alto valor.

Se intentó que las entrevistas sirvieran como medio para contactar a otros informantes mediante el método de bola de nieve para acceder a mayor información (Yin 2009). Este método para esta investigación no fue fructífero en el caso de las entrevistas y cuestionarios, ya que los informantes no refirieron a un mayor número de actores que fueran propensos para la presente investigación. Sin embargo, en el caso de documentos fue diferente, ya que los entrevistados recomendaron documentos clave que fueron indispensables para entender el objeto de estudio. Esta situación implica cierta reticencia a dar a conocer nombres de personas en el medio policial involucradas en el tema de esta investigación, lo cual en cierta forma demuestra la opacidad a la que se refiere Jaime Jiménez (2002: 2).

Una cuestión interesante fue la firma de acuerdos de confidencialidad. Buchanan y Bryman (2007: 489-490) comenta que los investigadores se encuentran en un lugar en donde a menudo necesitan negociar sus objetivos con los porteros que pueden sancionar o bloquear su trabajo. Definen que un portero o *gatekeeper* es alguien en condiciones de decidir si un proyecto de investigación puede proceder en un sitio determinado. Señalan que desde una perspectiva de métodos, esto puede ser problemático en al menos dos aspectos. En primer lugar indican que en muchos contextos organizacionales el investigador de campo puede no enfrentarse a un único portero sino con muchas personas que pueden permitir o denegar el acceso de la investigación. En segundo lugar, el investigador puede a menudo, no siempre, controlar la elección de a cuáles de los porteros acercarse. Dicha elección, por ejemplo el de mayor rango o la persona con quien tienen una relación más estrecha, puede ser políticamente imprudente si al mismo tiempo se está dirigiendo un portero. Para evitar esta situación de que los entrevistados hicieran un trabajo de porteros se creó un documento general que les fue presentado a todos los informantes en el que se les daba la opción de permanecer en el anonimato. Con el que se buscó que tuvieran libertad en sus respuestas ante los temas que se les plantearon. Como se podrá ver a lo largo de la investigación, la mayoría de los informantes no tuvieron reparo en que se citaran sus comentarios, cuestión que en el campo de la seguridad puede parecer extraño. Sin embargo, la larga trayectoria y experiencia de los entrevistados, les da tranquilidad de no comentar algo que se considera confidencial o reservado. En otras palabras que no iban a informar algo que no debían, con lo cual, estos acuerdos se volvieron un protocolo que sirvió para el acercamiento pero que no determinó las entrevistas.

Hemerográficas

Finalmente, para complementar la evidencia, se utilizaron las fuentes hemerográficas. Éstas fueron de gran utilidad para validar la información recabada de las otras fuentes y para localizar en casos muy concretos, sobre todo en la recuperación histórica, hechos y dichos que sirven para explicar la evolución del objeto de estudio. Con ello, y en conjunto con las otras fuentes, se buscó dar mayor certeza a los datos presentados, así como entender su importancia en el campo de seguridad. Esta evidencia, como se comentó, se utilizó principalmente para reconstruir la historia de los primeros años de la institucionalización de la cooperación policial. Ya que si bien existen textos que hacen referencia a dichos años, en ellos no se encontró suficiente información para hacer un recuento de los pasos que permitieron a los países cooperar y coordinarse. Ante ello, este tipo de evidencia ha sido extremadamente útil, ya que a partir de ella se puede acceder a datos que de otra forma no se hubiera tenido acceso.

La búsqueda de la información hemerográfica representa un reto por las miles de publicaciones o medios que existen de diferentes calidades a nivel global. Esta cuestión no impide localizar, después de hacer una revisión general de fuentes escritas con acceso libre a sus acervos electrónicos, los medios que publicaron información o datos útiles para comprender la institucionalización de Europol. Una vez localizados estos medios, se efectuó una búsqueda por palabras que permitió llegar a las notas que recuperan los hechos que se desarrollaron. En este punto hay que ser cuidadosos de utilizar fuentes confiables o no politizadas que plantean la información con un objetivo ajeno a informar al público. Ante ello se tuvo que analizar, a partir de las notas publicadas, la existencia de una línea editorial del medio que guiara al lector a ciertas conclusiones, lo cual para esta investigación no representó mayor problema ante la reducida importancia y espacio que le dieron los medios al tema, sobre todo en los primeros años.

Esta situación llevó a que se eligieran dos medios internacionales escritos con acceso en línea a sus acervos. Una vez elegidos se localizaron un número reducido de notas con datos relevantes para la investigación. Las pocas notas publicadas responden a dos cuestiones: la primera es que el tema de la institucionalización se vio en los primeros años como algo sensible y confidencial al que los reporteros no tenían acceso (Fijnaut 1992: 103). En segundo lugar encontramos que los mecanismos de cooperación y coordinación policial no es una cuestión de interés general que trascienda a los grupos especializados. Ante ello, el número de notas sobre el tema es reducido e inclusive se identificó que diversos medios internacionales no fueron asiduos a publicar notas sobre el tema. Sin embargo, con el paso del tiempo y ante los logros de Europol el número de notas ha crecido y en

ellas se explican los avances que se han llevado a cabo en la institucionalización del objeto de estudio.

Uno de los medios, el periódico El País, fue seleccionado por la cobertura que le concedió al tema. El alto número de notas, en comparación con otros medios internacionales, demuestra el interés que se tenía en España sobre los avances en los temas de seguridad y en especial el terrorismo. Este medio escrito europeo fue el que más notas publicó sobre Europol en los primeros años de su institucionalización, por encima del New York Times, que también fue utilizado en esta investigación. En las notas recolectadas se reprodujeron declaraciones de funcionarios públicos interesados en llevar a la esfera pública el avance de la cooperación policial europea. Dicha cuestión, no observada en otros medios, nos dice que el número de notas publicadas podría responder al interés político del gobierno y sociedad del país sede del medio. El cual a través de comunicados, acceso y entrevistas permite la publicación de las notas, cuestión que hay que ver con cautela, ya que puede existir un sesgo en los datos, por lo que estos últimos fueron contrastados y contextualizados para ser utilizados de una forma adecuada en esta investigación.

Conclusiones

La metodología diseñada para esta investigación buscó superar las barreras naturales que presenta un objeto de estudio opaco (Jaime 2002: 20). Ante ello se tuvieron que poner en práctica diversos elementos que permiten acceder a información confiable para poder analizar y explicar el proceso de institucionalización de la cooperación y coordinación europea a partir de Europol.

Las hipótesis responden a las inquietudes de un proceso complejo y multifactorial, en el que las explicaciones comunes, como la confianza, no logran satisfacer adecuadamente las interrogantes que se fueron presentando a lo largo de la investigación. Por ello la hipótesis central se basa en que el proceso de institucionalización de la cooperación y coordinación policial responde a factores de interés, agendas comunes y reglas formales e informales que disminuyen los costos de transacción.

Las tres subhipótesis complementan la hipótesis central, ya que contemplan la transnacionalidad y la necesidad de comunicación, cooperación y coordinación en el campo de la seguridad. Asimismo, como parte de dicha transnacionalización, se toma en cuenta en el sistema de toma de decisiones la necesidad de actuar en conjunto, inclusive de forma operativa, para poder dar seguridad a los ciudadanos. Las tres fases (informalidad, formalidad y consolidación), como se verá, son parte del desarrollo institucional de Europol.

Las hipótesis responden al objetivo central de la investigación de conocer cuáles son las formas y los elementos en los que se traduce la cooperación y coordinación policial que las agencias nacionales de seguridad europeas. Esto, como se verá en las próximas páginas, se pudo realizar conforme a un análisis longitudinal, a partir de variables establecidas en el marco teórico sobre el proceso de evolución de los mecanismos de cooperación y coordinación policial europea. Conforme a las variables propuestas fue posible dar un seguimiento a los cambios que se fueron dando en las reglas formales, la estructura y el proceso de toma de decisiones en cada apartado, lo cual al final permite responder a la hipótesis y cumplir el objetivo general planteado de entender los mecanismos de cooperación y coordinación policial que las agencias nacionales de seguridad europeas

La investigación es de carácter exploratorio, ya que si bien parte de hipótesis establecidas no son temas que hayan sido estudiados con anterioridad con el mismo objeto de estudio, por lo cual no es posible ratificarlas o refutarlas (Tellis 1997). Ante ello, la metodología permitió generar nuevas hipótesis en torno a los elementos de la cooperación que resultan efectivos en el ámbito de la seguridad. Las fuentes para realizar la investigación y entender al objeto de estudio son mixtas y fueron contrastadas a partir de una triangulación, esto con la finalidad de que existiera certidumbre en los datos utilizados para este análisis (Bhattacharjee 2012). El uso de documentos oficiales, bibliografía, hemerografía, entrevistas y cuestionarios respondió a la necesidad de recopilar información de diferentes fuentes para entender los procesos que se han vivido dentro de Europol, ya que la finalidad de esta investigación no es solamente presentar una descripción de su evolución, sino también efectuar un análisis de ésta. Por último, el estudio de la cooperación y coordinación policial se efectuó a partir de un marco teórico que suele ser utilizado para el estudio de las instituciones, en especial las europeas. Ante ello en el próximo capítulo se explican los elementos y evolución de las teorías que se utilizaron a lo largo de esta investigación, con la finalidad de plantear al lector el punto de partida que, en conjunto con el presente capítulo, dan los elementos centrales de análisis de la investigación.

Capítulo 3. Marco teórico

Introducción

El marco teórico representa la lente por la cual se analiza el objeto de estudio. Para esta investigación se eligió el intergubernamentalismo y el neoinstitucionalismo. Estas teorías en las últimas décadas suelen ser utilizadas para el estudio de las organizaciones e instituciones. Esto debido a que plantean una serie de categorías de análisis claves para el entendimiento de este tipo de objetos de estudio. Aunado a lo anterior, las teorías fueron elegidas por la flexibilidad que conlleva su utilización y la claridad para su aplicación en el estudio de instituciones. Dichas cuestiones llevaron a esta investigación casi naturalmente a su uso, por el tipo de evidencia que se logró obtener y porque las teorías permitieron aplicar la metodología desarrollada y mencionada en el capítulo anterior.

El intergubernamentalismo liberal de Andrew Moravcsik (1995) y el neoinstitucionalismo de James March y Johan Olsen (1984) comparten un lugar en el análisis de las instituciones europeas. Estas dos teorías, como se verá en el apartado, no se contraponen, sino que se complementan. Por ello, en este capítulo se efectúa un análisis de las dos teorías mencionadas, así como de las variantes que cada una presenta para explicar distintos tipos de fenómenos desde distintos tipos de lentes. Se comienza a partir de las teorías que las anteceden, el viejo institucionalismo, el neofuncionalismo de Ernest H. Hass (1958) y el intergubernamentalismo de Stanley Hoffman (1967), las cuales son explicadas y de las que se efectúa un énfasis para exponer las razones que llevaron a su evolución hacia las nuevas teorías. Esto se realiza a partir de la crítica científica que las llevó a modificarse y a abarcar un mayor número de categorías de análisis, que en la práctica son extremadamente útiles para la investigación de este tipo de objetos de estudio.

Este capítulo es de especial importancia porque propone las variables neoinstitucionalistas e intergubernamentales que encontrará el lector a lo largo de la investigación, las cuales, no sobra decir, se aplicaron de la misma forma en los diversos temas que se analizan. Con lo cual se puede decir que es un trabajo equilibrado que explica las normativas, la forma de llegar a ellas, las estructuras, los procesos, los actores y los resultados de cada una de las unidades de análisis utilizadas en este estudio de caso. De tal forma que al comenzar cierto apartado ya se puede tener una idea previa de lo que se va a presentar y en la forma que será presentado. Asimismo, permite que el lector de forma longitudinal comprenda un proceso que ha durado treinta y siete años a la fecha (2014) y que no tiene signos de detenerse, sino al contrario de proseguir. Ante ello, las teorías

analizadas en este capítulo, así como su evolución y elementos, permitieron de forma macro y micro analizar el objeto de estudio de forma rigurosa con variables validadas, probadas y corroboradas en diferentes investigaciones de organizaciones e instituciones públicas y privadas. Ello permite que sean utilizadas sin reservas en la presente investigación y aplicadas con la confianza de que son útiles para explicar el objeto de estudio.

Entendiendo a la Unión Europea

Neofuncionalismo

El neofuncionalismo es una de las teorías que se suelen utilizar para analizar la integración europea. Esta fue creada por Ernest B. Hass (1958) para explicar la forma en que se comportaban los diferentes actores, en lo que vio como un proceso de acercamiento entre las naciones europeas. La teoría de Hass, discutida y criticada ampliamente por diversos teóricos, se basa en el comportamiento económico de los actores europeos, los cuales desde las primeras propuestas de integración fueron el elemento detonador de lo que hoy es la Unión Europea. Para entender esta teoría, Philippe Schmitter (2005: 259-260), identifica siete elementos centrales a partir de los cuales el neofuncionalismo explica los procesos y características de la Unión, que son los siguientes:

- Los estados no son los actores exclusivos y predominantes en el sistema regional e internacional.
- El interés es lo que mueve a la integración, y no los ideales o identidad común.
- Las decisiones de integración se toman con un conocimiento sesgado e imperfecto de las consecuencias y frecuentemente presionado por los tiempos.
- Los temas que primero se tratan son aquellos que se consideran menos controvertidos y más fáciles de tratar.
- Los actores no están confinados a los estados nacionales, grupos de interés o movimientos sociales, por ello se deben de tomar en cuenta la burocracia supranacional y sus recursos.
- Las estrategias de integración son convergentes y no idénticas. Los actores acuerdan en base a que se superponen sus preferencias y no conforme a sus objetivos.
- Los resultados de la integración internacional no se fijan por el tratado fundacional, ni se expresan exclusivamente a través de acuerdos formales. Ellos deben ser reconocidos como los resultados transitorios de un proceso en curso y no el producto definitivo de un equilibrio estable. Lo cual no quiere decir que todos los intentos de integración entre los estados inicialmente son igualmente propensos a tener éxito.

Los siete elementos de Schmitter (2005) nos indican que para Hass los estados, pese a ser actores clave en la integración europea, no tienen el monopolio sobre las propuestas, negociaciones y decisiones europeas, esto debido a que propone que el motor de la integración es la sociedad y no el Estado. A partir de ello, Schmitter (2005: 259) identifica que las instituciones básicas de la organización social, como la familia, la escuela, las empresas y los sindicatos, son los actores que participan de forma definitoria en la integración europea. Esto debido a que las demandas, que provienen de diferentes escenarios y sectores nacionales, son la base para que el proceso de integración europeo avance. Hay que resaltar que, según Hass, la integración se observa como un proceso continuo, que avanza conforme se crean demandas de ciudadanos o grupos de éstos (Caporaso 1998: 1).

Según Schmitter (2005) en el neofuncionalismo las demandas de los ciudadanos se encuentran por encima de los estados, o a un lado de ellos, en el proceso de integración europeo. Ya que éstas son contempladas directamente en la toma de decisiones para la construcción de las instituciones supranacionales, lo cual hace que exista una competencia entre éstas y los estados para posicionar ciertos temas en un ambiente de intereses nacionales e internacionales. Ante ello el neofuncionalismo dice que el Estado pierde el monopolio de la representatividad social en la decisión de los elementos básicos de la integración, para incluir a la sociedad organizada o desorganizada en la construcción de las normativas de integración europea.

La pérdida del monopolio de la representación social del Estado no implica que éste deje de ser un elemento importante en el proceso de integración. Philippe Schmitter (2005: 258) explica que el neofuncionalismo reconoce la importancia de los estados, en especial en el momento de la creación de las organizaciones supranacionales que dan forma a la integración. Sin embargo, apunta que el neofuncionalismo toma en cuenta con mayor énfasis el papel que juegan los actores no estatales en la integración. Actores que según Hass pueden ser persuadidos para modificar sus lealtades, expectativas y actividades en contraposición con los intereses nacionales de los estados, en un escenario en donde no solamente estos últimos tienen capacidad para marcar las reglas.

Los elementos propuestos por Schmitter (2005) para el neofuncionalismo, dan cuenta de que la mezcla de demandas sociales nacionales e internacionales son las que marcan el proceso de integración. Éstas se presentan de forma desorganizada y representan intereses específicos y no nacionales o regionales. Lo anterior conlleva a que sea un sistema imperfecto y lento para la toma de decisiones, pues las demandas al no ser las canalizadas y organizadas por las burocracias estatales, para ser presentadas y negociadas en los foros internacionales, no permiten el desarrollo de un proceso armonioso. Esta cuestión según el neofuncionalismo se ve subsanada con la creación

de autoridades supranacionales que se dedican a promover la integración de forma organizada y con la participación de los diferentes intereses económicos, políticos y sociales; dichas autoridades sobra decir, se encargan de que las demandas sean canalizadas en un proceso organizado.

El neofuncionalismo según Gehring (1996: 228-229) cataloga las demandas en dos niveles. El primero es definido como alta política, en el cual se encuentran los temas relacionados con las bases del estado, como la soberanía, la Seguridad Nacional o la defensa. El segundo es la baja política en la que se insertan la economía y los temas de bienestar. Para esta teoría el segundo nivel impacta en el primero, por ello entiende que una vez que las demandas ciudadanas de seguridad social, regulaciones económicas, entre otras son gestionadas, las de alta política también son modificadas de forma integradora entre los estados. Por lo que los temas de soberanía o aquellos inherentes al Estado son discutidos, impactados y modificados en el proceso de integración, en el cual se plantea que su inclusión lleve a la construcción de un sistema de paz basado en el acercamiento de los estados naciones con la finalidad de que sea duradero (Gehring 1996; Risse 2005).

Para Arne Niemann (1998: 429) el neofuncionalismo, además de implicar lo propuesto por Schmitter (2005) sobre el predominio del pluralismo político con múltiples y diversos actores, propone que estos últimos no se encuentran restringidos por la esfera nacional y que pueden crear coaliciones o alianzas con sus iguales de otras naciones. Comenta que la teoría conlleva que el proceso de integración toma sus propias dinámicas que llevan a resultados involuntarios para los tomadores de decisiones, proceso en el cual los actores buscan maximizar sus utilidades; en un ambiente en donde los intereses no son percibidos como una constante. Finalmente, Niemann (1998: 429) dice que las instituciones supranacionales una vez constituidas toman su propio camino, éste, dice, es complicado de controlar por aquellos que las crearon y que la interdependencia de los sectores fomenta la integración.

Para llevar a cabo el proceso de integración, el neofuncionalismo utiliza el concepto de efecto inducido o *spillover*, el cual según Lee McGowan (2007:7-8) se puede dividir en tres tipos: funcional, político y cultivado. El primero que también es catalogado por el autor como técnico, se refiere a que la cooperación entre los estados, en ciertos sectores, puede producir más cooperación. Esta idea se basa en el deseo de los actores de armonizar las políticas de desarrollo, en las cuales el efecto inducido se vuelve una respuesta automática. El segundo tipo, el político, se crea cuando la cooperación da poder a los oficiales supranacionales para que actúen como promotores políticos informales y a los cuales los estados delegan cierto poder o capacidad de decisión. El tercer tipo, el cultivado, es aquel en el que se pone énfasis en los intercambios institucionales entre los actores y su habilidad de influenciar y avanzar en el proceso de integración.

Niemann (1998:430-431) coincide con estos tres tipos de efectos inducidos. Sin embargo agrega un cuarto que define solamente como inducido. Éste se refiere a la participación de jugadores externos en el proceso de integración, así como a demandas fuera de la esfera comunitaria que están influenciadas por la interdependencia internacional. A partir de estas cuatro preposiciones o efectos inducidos, Niemann propone que se construye la teoría neofuncionalista, la cual intenta descifrar las condicionantes de la integración europea. Las ideas expuestas fueron cuestionadas por Stanley Hoffman y dieron como resultado una nueva teoría o anti teoría, el intergubernamentalismo, la cual según Mónica Salomón (1999: 206) se basa en los siguientes tres puntos:

- “Niega que el proceso de integración pudiera conducir a una situación en la que los estados dejaran de ser la principal unidad política del sistema comunitario.
- Subraya la falta de atención a la importancia del contexto internacional en el desarrollo del proceso de integración comunitario.
- Apunta a la ignorancia (o indiferencia) a la tradicional distinción entre los temas de “baja política” (temas técnico-económicos directamente relacionados con el bienestar de la población) y los de la “alta política” (relacionados con la propia supervivencia del Estado, como por ejemplo, la política exterior o la defensa).”

Las tres críticas centrales de Hoffman son complementadas por Andrew Moravcsik (1993: 518), quien comenta que el neofuncionalismo enfatiza el consenso tecnocrático interno, el cual se recarga en la tecnocracia y los expertos, los cuales a nivel supranacional se dedicaban a estructurar la agenda y a negociar los acuerdos entre los grupos de interés. Caporaso (1998: 12-13) explica que para que en el proceso de integración concurren los intereses, existe la necesidad de organizar las demandas sociales transnacionales, lo cual debe de ser liderado para dar forma a las múltiples inquietudes y demandas. Ante ello, el neofuncionalismo da el poder a las instituciones supranacionales y sus funcionarios para que a partir de su tecnocracia propongan los caminos para que las demandas sean discutidas y cumplidas en el espacio supranacional. Caporaso (1998: 9) comenta que el neofuncionalismo fracasó en la generación de un programa de investigación, por lo que no logró teorizar adecuadamente los intereses sociales y su interacción con la integración. En particular dice Caporaso (1998: 9), la teoría no logró organizar los intereses sociales, porque entendió a los grupos sociales como funcionalmente específicos o controversialmente o no controversialmente difusos, organizados a partir de la estructura tecnocrática de expertos y generalistas supranacionales, lo cual dificulta el entendimiento de la construcción de la Unión Europea.

Intergubernamentalismo

El intergubernamentalismo ideado a partir de las críticas al neofuncionalismo de Stanley Hoffman nació dentro de la teoría de las relaciones internacionales, particularmente en la tradición realista. El realismo ve al estado nación como el actor central de las relaciones internacionales y como la clave de las relaciones políticas entre los estados, ya que es el ente por donde son canalizadas las demandas (Nuget 2010: 432-433). Asimismo, el realismo, según Cini (2007: 72), incorpora la idea de que la política internacional es sobre la interacción de los intereses personales de los estados en un ambiente anárquico, donde no hay una autoridad global capaz de asegurar el orden. Desde esta perspectiva, dicen estos dos autores, que se entiende que los estados son racionales, actores unitarios que definen sus intereses basados en una evaluación de su posición en el sistema de estados.

Cini (2007: 72) explica que en el realismo se entiende que existe un potencial para el orden con la cooperación internacional solamente cuando lo racional significa la subsistencia del Estado. Abunda que los regímenes son espacios de acuerdos de negociación de suma cero con resultados definidos por la distribución del poder del Estado. En donde se presume que los diferentes estados tienen problemas y preocupaciones distintivos y que enfrentan diferentes circunstancias internas, lo que da como resultado que en ocasiones sus prioridades e intereses no converjan. Ante ello comenta Cini (2007: 72), el resultado de cualquier intento de construir una comunidad más allá del Estado va a causar tensiones y dificultades e inclusive podría intensificar las diferencias entre los estados. Los postulados anteriores dan base al intergubernamentalismo, en donde, en comparación con el neofuncionalismo, coloca como elemento central a los estados en los asuntos internacionales. El poder del Estado responde a que es la vía para presentar las demandas, lo cual le da una característica dominante en el proceso de toma de decisiones (Cini 2007; Schmitter 2010). Asimismo, señala Peacock (2006: 104) que también funcionan como porteros para bloquear las modificaciones internacionales que directamente no se relacionan con sus intereses nacionales o que los ponen en riesgo.

Con la posición del Estado como centro del intergubernamentalismo, un elemento de radical importancia es la soberanía. Ésta tiene diversos significados asociados a nociones de poder, autoridad, independencia y al ejercicio del deseo. Ante ello, Cini (2007); Schmitter (2010: 266) proponen que una definición útil de soberanía estatal implica la capacidad legal de los tomadores de decisiones nacionales para disponer sin presiones externas o que la soberanía es el derecho de tener y ejercer la autoridad. De acuerdo con estos autores, los intergubernamentalistas no solamente los

estados nacionales son los actores de mayor importancia, sino que también lograron integrarse a la Unión Europea sin ceder soberanía. Esto significa que de acuerdo con los intergubernamentalistas los estados continúan teniendo el control del proceso de integración, por lo cual en esta teoría se entiende que la cooperación europea implica a lo mucho agrupar y compartir soberanía en vez de transferirla del nivel nacional a uno supranacional (Cini 2007; Schmitter 2010).

Dice Cini (2007: 75) que Hoffman observó que la manera tradicional de entender la soberanía era obsoleta, ya que en la realidad se estaban borrando los límites entre el estado nación y las organizaciones internacionales, lo cual no implicaba que los estados perdieran su significado. Hoffman, asimismo, comenta que la soberanía nacional y el Estado Nación fueron alterados, mas no suplantados, debido a que los estados nacionales han demostrado ser actores extremadamente fuertes en la política internacional. Ante ello, apunta Cini (2007: 75) a que Hoffman cataloga al Estado como obstinado y no obsoleto, ya que los cambios sociales representan un reto real para los gobiernos nacionales. Dice que estos últimos prosiguen siendo fuertes por dos razones: a) en ellos recae la soberanía legal sobre su territorio y b) poseen legitimidad política debido a que fueron democráticamente electos. Hoffman partió de la idea de que los estados son más que cajas negras ya que representan a las comunidades de identidad y pertenencia, en las cuales las ideas y los ideales, experiencias políticas, las fuerzas nacionales y las reglas, juegan un papel importante en la integración (Cini 2007: 75).

Cini (2007:76) comenta que el intergubernamentalismo acepta que la integración europea puede implicar la delegación de funciones ejecutivas estatales a instituciones supranacionales. Sin embargo, propone el autor que esto no incluye los temas fundamentales de soberanía nacional, que es la que dirige la integración conforme a los intereses de los estados nacionales. El argumento se basa en que los gobiernos nacionales encuentran benéfico delegar ciertas funciones para que la cooperación sea más eficiente, ya que las instituciones europeas responden a los intereses de los Estados Miembro, por lo cual no son entes que actúan de forma autónoma o independiente (Cini 2007:76).

En este sentido Francesco Giumelli (2013: 394) identifica tres condiciones del intergubernamentalismo:

1. Las instituciones supranacionales dependen de la información de los Estados Miembro.
2. La toma de decisiones se encuentra en las capitales de los Estados Miembro
3. Existe una falta de foros exclusivos para la toma de decisiones supranacionales.

El proceso de integración en el intergubernamentalismo es explicado por Giumelli (2013: 400) haciendo referencia a las decisiones y acciones acordadas por los gobiernos nacionales. Dice que existe un reconocimiento de que otros actores dentro y fuera de los estados, ejercen cierta influencia, la cual no considera crucial y con seguridad no de control. Al enfocarse en los estados, el intergubernamentalismo de Hoffman pone la lógica en la diversidad y no en la integración (Nugent 2010: 433). De esta forma, para los intergubernamentalistas las instituciones son instrumentales en la solución de los problemas contingentes y sus características constituyen acuerdos específicos sin importar los efectos a largo plazo. Por ello la forma de organización de las instituciones supranacionales carece de importancia ya que estas no tienen el poder de los Estados Miembro, los cuales son los que toman las decisiones (Fabbrini 2012: 13).

Hoffman (1966: 159-60) explica que la unificación política puede llegar a darse si las naciones no son atrapadas por preocupaciones y problemas diferentes, que sean resultado de las diversas circunstancias internas de cada Estado, y si estos últimos fueron capaces u obligados a concentrarse en la construcción de comunidad con la exclusión de los problemas específicos situados fuera de su área o que causan conflictos entre ellos. En este sentido Hoffman señala que las diferencias internas entre las naciones y las diversas formas que tienen de ver el mundo, significa que existe una variedad de formas de dirigir las políticas exteriores. Moravcsik y Schimmelfennig (2009: 68) comentan que de acuerdo con esta teoría la interpretación de las dinámicas de la Unión Europea es necesariamente controlada por los estados, donde el proceso de interacción avanza dependiendo de lo que decidan. De acuerdo con esta visión, las instituciones supranacionales son necesarias para reducir los costos de los procesos de negociación entre los estados (Fabbrini 2012: 13).

Intergubernamentalismo liberal

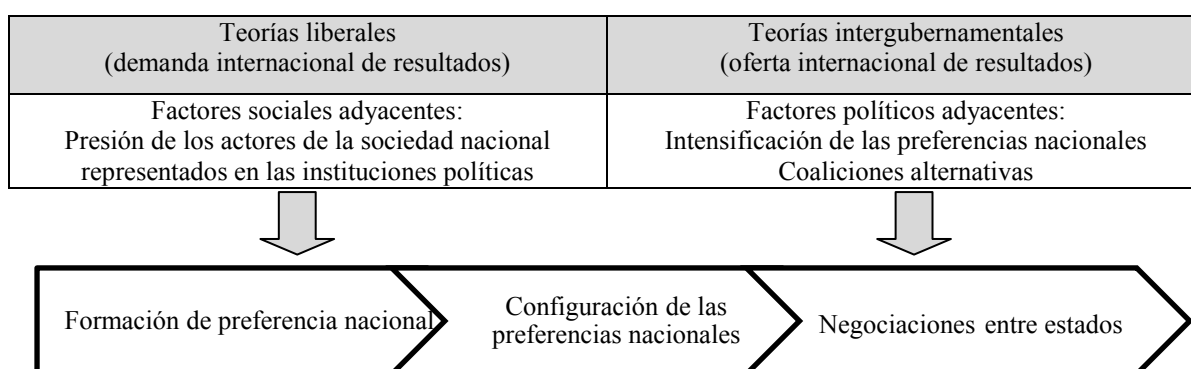
El intergubernamentalismo gracias a las aportaciones que veremos de Andrew Moravcsik (Pollack 2007: 36) derivó en el intergubernamentalismo liberal. Según Neil Nugent (2010: 433) esta teoría se explica a partir de los siguientes componentes: el primero es que se asume un comportamiento racional de los estados, lo cual implica que las acciones de éstos están basadas en la búsqueda de lo más apropiado para lograr sus objetivos. En segundo lugar se encuentra la formación de las preferencias nacionales. Que explica según Nugent, cómo los objetivos nacionales se ven modificados por cuestiones e interacciones internas de los estados, condicionadas por la interdependencia económica. En tercer lugar hay una interpretación intergubernamental de las relaciones entre los estados, que enfatiza que los gobiernos son la clave en la determinación de las relaciones entre los estados y de los resultados de las negociaciones, las cuales son determinadas

por los relativos poderes de negociación y las ventajas que se acumulan por los acuerdos. Estos últimos son considerados, cuando existe una convergencia de los intereses nacionales, especialmente entre los gobiernos de mayor poder.

Conforme a los tres componentes anteriores Moravcsik (2009: 69) se hace tres cuestionamientos sobre el funcionamiento de la Unión Europea. El primero es si las preferencias nacionales son dirigidas por ideas, intereses geopolíticos o por intereses en temas específicos, el segundo es si resultados de las negociaciones son moldeados por la manipulación de información por agentes supranacionales, por las asimetrías entre las naciones o por la interdependencia asimétrica en las negociaciones intergubernamentales y finalmente el tercero es si la elección de instituciones europeas son reflejo de la ideología federal o el interés de asegurar los acuerdos entre los Estados Miembro? Estas interrogantes fueron respondidas según el mismo autor y Schimmelfennig (2009: 68) de la siguiente forma: la integración europea puede ser entendida como una serie de decisiones racionales de líderes nacionales, que responden a las oportunidades o restricciones propiciadas por los intereses económicos de grupos de poder nacionales, donde el poder relativo de los estados se basa en la interdependencia asimétrica y el papel de las instituciones para reforzar la credibilidad de los acuerdos entre los estados.

Moravcsik (1993:482) dice que el intergubernamentalismo liberal integra en un solo marco conceptual dos tipos de teorías generales de las relaciones internacionales que generalmente se ven como contradictorias: la formación de las preferencias nacionales y las negociaciones entre estados. Ante ello presenta el siguiente diagrama que explica cómo las dos teorías se conjuntan de forma complementaria para analizar a la Unión Europea.

Gráfico I. Marco de análisis del intergubernamentalismo liberal



Fuente: Moravcsik (1993:482).

A partir del diagrama, Moravcsik propone que las preferencias nacionales y las negociaciones son complementarias en la toma de decisiones europeas. La formación de preferencias que utiliza

Moravcsik es definida por Pollack (2000: 4) a partir de dos etapas. En la primera los representantes de los estados integran sus intereses y los de los grupos sociales nacionales para articular la preferencia nacional (entendida como objetivos y metas) para la integración europea. Para explicar las preferencias nacionales se plantea una suposición base: que los estados son actores racionales egoístas, que leen las demandas de la sociedad, que estas demandas son agregadas a las preferencias de los ejecutivos y que estos últimos negocian en la arena internacional. De tal forma esta aproximación no enfrenta al estado y la sociedad, sino que reconoce que tienen diferentes papeles en la política (Caporaso 1998: 9). Según Moravcsik (1993: 480) dicha suposición da un marco general de análisis en el que los costos y beneficios de la interdependencia son determinados por las preferencias nacionales, en donde se asume que las acciones de los estados utilizan los medios más apropiados para cumplir sus metas, dichos medios son evaluados con base en la función de utilidad para cumplir los objetivos que tienen ordenados sistemáticamente.

Dentro de la racionalidad de los estados, Moravcsik (1993: 481) explica que estos últimos rara vez dejan de responder a sus intereses nacionales y que colocan límites a la delegación o transferencia de soberanía, debido a que ésta podría limitar el poder que ejercen los gobiernos en los estados nacionales. Por ello, los gobiernos prefieren formar instituciones supranacionales que estén controladas por los estados y que no sean entes independientes de ellos de tal forma que permite a los estados anticipar la transferencia de autoridad. Ante ello, estas nuevas instituciones se caracterizan por ser elementos de coordinación y no de decisión por encima de los gobiernos nacionales, ya que nacen a partir de acuerdos creíbles entre los Estados Miembro, para enfrentar los problemas colectivos a partir de soluciones y acciones del mismo tipo (Allerkamp 2009: 9). Por ello, dice Moravcsik (1993), el interés nacional es importante para analizar la interacción entre los estados, ya que proviene de la política interna en donde los conflictos y los grupos sociales compiten por influenciar las decisiones políticas nacionales y transnacionales, así como definir las alternativas políticas, de ahí que el entendimiento de la situación nacional es una condición previa para comprender la interacción entre los estados.

Las preferencias nacionales, dice Moravcsik (1993: 517), son determinadas en primera instancia por las oportunidades y restricciones impuestas por la interdependencia económica. Las cuales se ven reflejadas en las interacciones y presiones que sufren los estados en su interior. Ante ello, Salomon (1999: 214) observa que Moravcsik distingue la ya comentada alta y baja política y comenta que en la primera:

“los costes y beneficios potenciales para los grupos de intereses privados son difusos e inciertos. Tan sólo ciertas “élites partisanas” o, a veces, la opinión pública, imponen,

aunque de manera intermitente, constreñimientos a las acciones gubernamentales en estos ámbitos. Esto hace que las posiciones de los gobiernos –sobre todo los de los países más importantes– reflejen, por un lado, las ideologías y los compromisos personales de los líderes (del ejecutivo y parlamentarios) y, por otro, concepciones del interés nacional más “clásicas”.

Mientras que para la baja política Salomón (1999: 214) comenta que

“en las áreas técnico-económicas los beneficios potenciales de la cooperación son muy claros y, por consiguiente, los grupos socioeconómicos organizados presionan activamente a sus gobiernos en favor de la cooperación.”.

Las teorías liberales utilizadas por Moravcsik (1993: 483) se enfocan en el efecto de las relaciones entre la sociedad y el Estado, y en la formación de las preferencias nacionales. Dice que se asume que los individuos, las asociaciones y los intereses que interactúan en la sociedad civil son los actores políticos fundamentales. Por ello las prioridades y políticas públicas son determinadas por los jefes de gobierno que se encuentran incrustados en la sociedad civil nacional y transnacional, cuestión que delimita y da forma decisiva a su identidad y propósitos. Complementa Moravcsik (1993: 483-4) con que los grupos sociales participan en la conformación de las preferencias conforme el interés que tengan sobre ellas. En referencia a lo anterior dice que los grupos que tienen un interés alto suelen movilizarse más que aquellos que lo tienen bajo, debido a que los costos que implica su participación tales como la organización, monitoreo o representación, se diluyen ante las potenciales ganancias. Por ello, en este esquema donde no todos los grupos sociales tienen la misma capacidad de influencia y acceso a los procesos políticos, coloca en desventaja de moldear las preferencias a los intereses difusos y desorganizados.

Dice Moravcsik (1993) que en el proceso de formación de preferencias los gobiernos nacionales pueden identificar los beneficiarios potenciales y por lo tanto conocer la demanda de coordinación. Esto se puede observar, según el autor, en la forma en que interactúan los estados y la respuesta de éstos en el sistema político europeo hacia las presiones de otros gobiernos para cumplir las demandas, donde la interacción entre las demandas y su respuesta dan forma al comportamiento de los estados respecto a la política exterior. Esto sin dejar a un lado que el interés primario de los gobiernos es mantener el poder en el Estado, con lo cual las preferencias se moldean a partir de coaliciones de votantes, partidos políticos e intereses de grupos y burocracias, quienes son los encargados de transmitir sus demandas directa o indirectamente a través de las instituciones y del sistema de representación político para la toma de decisiones.

De acuerdo al diagrama propuesto por Moravcsik el segundo elemento en el intergubernamentalismo son las negociaciones entre los estados. Dice Pollack (2000: 4) que éste es tomado del análisis de juego de dos niveles de Putman y que es una segunda etapa de la teoría para explicar a la Unión Europea. Cini (2007: 79), por su lado, comenta que mientras que los políticos encaran los intereses estatales que reflejan los intereses políticos entre los estados, todas las decisiones efectuadas por la Unión Europea son el resultado de la negociación entre los estados. Dice que los acuerdos generalmente buscan al menos un denominador, con claros límites sobre la transferencia de soberanía a los agentes supranacionales, en un espacio en donde las preferencias nacionales definen y delimitan el campo de negociación de los acuerdos. Por lo que en las negociaciones los estados llevan sus preferencias a la arena de las instituciones intergubernamentales para la toma de decisiones (Pollack, 2000: 4).

Los estados, para obtener beneficios mutuos deben de cooperar a partir de decisiones subóptimas y al mismo tiempo ver cómo distribuir las ganancias de la cooperación entre ellos. Los intereses colectivos e individuales en ocasiones no convergen o se enfrentan, lo cual dificulta la cooperación entre los estados (Moravcsik 2009). Las negociaciones se encuentran delimitadas por el poder relativo de los gobiernos, por lo tanto debe de buscarse una política común, en la que las negociaciones son utilizadas para determinar las tres circunstancias que identifica Moravcsik (1993: 499): 1) alternativas políticas unilaterales (amenaza de no acuerdo), 2) coaliciones alternativas (amenaza de exclusión) y 3) el compromiso y vínculo potencial. En estas negociaciones, según el autor, en conjunto con los intereses nacionales, los estados buscan tener el mayor número de beneficios para uno o más participantes. Ello depende de los costos de transacción, los cuales son disminuidos con los foros de negociaciones comunes, los cuales distribuyen los costos de la identificación, elaboración y cumplimiento de los acuerdos (Moravcsik 1993: 507).

La elección de un tema específico para la toma de decisiones en las negociaciones y acuerdos, depende según Moravcsik (1993) del interés que tenga cada uno de los estados. El autor al respecto comenta que las instituciones que promueven la cooperación ayudan a identificarlos en los foros de negociación, en los cuales participan las instituciones nacionales y supranacionales. Donde estas dos últimas son fuente de información e ideas para los estados, ya que provienen de las expresiones de los partidos políticos, las burocracias nacionales, los grupos de interés y los de poder. Por lo tanto, dice Moravcsik (1993), en las negociaciones se exponen propuestas de múltiples sectores que tienen interés en participar en la toma de decisiones sobre la política común de la Unión Europea, así como su entramado legal.

Moravcsik (1995) explica que la influencia de los actores supranacionales es generalmente marginal. Dice que se limita a situaciones donde existen fuertes alianzas domésticas y comenta que es absurdo pensar que los oficiales supranacionales no influyen en las decisiones diarias de los estados, ya que estos últimos ocasionalmente y expresamente delegan poder a ellos. Apunta que la delegación de soberanía ocurre principalmente cuando los gobiernos buscan acuerdos creíbles en un ambiente de incertidumbre, particularmente cuando buscan establecer vínculos y compromisos. De esta forma para la delegación de autoridad existen incentivos cuando hay poca probabilidad de que los efectos de las decisiones afecten negativamente los intereses nacionales, a los gobiernos nacionales o a grupos importantes internos. Por lo tanto, en las negociaciones los estados buscan delegar el mínimo de soberanía y así seguir controlando los procesos políticos internos de su país (Moravcsik 1993; Pollack, 2000).

Moravcsik (1993: 497) comenta que a nivel interno los estados que participan en las negociaciones internacionales son respaldados y constreñidos por grupos sociales en políticas específicas con intereses particulares. Ante ello, los grupos sociales con mayor poder que se ven amenazados por las futuras medidas buscan obstruir las negociaciones entre los estados. Esto lo realizan mediante su ausencia en el proceso de negociación, cuestión que en pocas ocasiones logra perjudicarlo, ya que rara vez aportan información para la toma de decisiones que se encuentra fuera de la perspectiva de los gobiernos nacionales. Moravcsik y Schimmelfennig (2009) dicen que esto último responde a que los estados se encuentran igualmente equipados para hacer frente a las negociaciones que otro tipo de actores nacionales o internacionales.

En el intergubernamentalismo liberal de Moravcsik (1993: 485) los gobiernos nacionales tienen incentivos para cooperar cuando las decisiones incrementan su poder para controlar los asuntos de política interna. Por ello, según el autor, algunos de los acuerdos les permiten obtener mayores capacidades para cumplir sus metas y objetivos a partir del marco supranacional. En este escenario la reducción de externalidades internacionales negativas es importante en las negociaciones que si bien son calculadas, son difíciles de anticipar. En este sentido Moravcsik (1993) apunta a que la posibilidad de mejorar la coordinación de políticas es un incentivo para la cooperación, en conjunto con que las externalidades sean positivas, insignificantes o que los resultados se puedan ajustar para contrarrestar los efectos que tengan en las políticas nacionales. Sin embargo apunta que existe un ambiguo incentivo de coordinación política cuando dos o más gobiernos crean externalidades negativas a partir de sus políticas que afectan a otros estados por ser ineficientes e inadecuadas. Ante ello comenta que las externalidades negativas delimitan la coordinación, mientras que las positivas crean un ambiente en el que algunos estados pueden aprovechar las políticas de otros

gobiernos para beneficiarse gratuitamente en vez de comprometerse a cooperar, ya que en ningún caso las externalidades negativas implican que sean consecuencias indeseadas.

El análisis neoinstitucional

El neoinstitucionalismo es considerado una reinterpretación, iniciada en la década de los años ochenta del siglo pasado, del institucionalismo clásico o viejo. Esta última teoría se enfoca en el análisis del Estado y de sus aspectos formales, cuestión que fue duramente criticada por el conductismo y el estructural funcionalismo (Fernández 2006: 10). Según March y Olsen (1984: 734) el neoinstitucionalismo nace como respuesta a las consecuencias institucionales derivadas de su transformación y modernización, ya que por el crecimiento de las instituciones se han hecho más complejas, capaces e importantes en la vida social. Esto se debe a que la mayoría de los actores políticos y económicos son organizaciones formales. Carlos Closa (1994: 336) comenta:

“neoinstitucionalismo se basa en una premisa simple: el comportamiento de los actores (que en el intergubernamentalismo es el elemento central) está mediatizado por las instituciones en las que se enmarca. Por institución se entiende algo más que los órganos formales para incluir también procedimientos operacionales estándar, el derecho blando, normas y acuerdos de comportamiento. Estos factores modelan el comportamiento, aunque las instituciones no crean comportamiento por propia iniciativa.”.

En el mismo sentido que Closa, Ana Mar Fernández (2006: 12) dice:

“el neoinstitucionalismo introduce dos novedades principales. En primer lugar, amplía el concepto de institución y lo extiende al conjunto de procedimientos formales e informales que vertebran la acción política. En segundo lugar, el neoinstitucionalismo desarrolla y profundiza el institucionalismo clásico al plantear nuevas preguntas conceptuales que privilegian la formulación de respuestas explicativas y, por lo tanto, menos descriptivas.”.

Aspinwall y Schneider (2000: 6), por su lado, comentan que las instituciones contienen a los agentes individuales de polarización que se han incorporado a la sociedad con el tiempo, lo que a su vez conduce a importantes consecuencias distributivas. Según los mismos autores, estos agentes reestructuran las acciones políticas y los resultados, en lugar de simplemente ser reflejo de la actividad social y la competencia racional entre unidades desagregadas.

Ante ello Ellen Immergut (2006: 393) propone los siguientes tres supuestos del neoinstitucionalismo:

1. Las preferencias o intereses manifestados en la acción no deben de combinarse con las *verdaderas* preferencias;
2. Los métodos para agrupar intereses inevitablemente son distorsionados; y
3. Las configuraciones institucionales pueden privilegiar grupos de interés particulares y podrían requerir reformas.

Como se verá en la siguiente tabla, los elementos que caracterizan el neoinstitucionalismo son diferentes a los del llamado viejo institucionalismo. Sin embargo, Powell y DiMaggio (1991: 12) comentan que las dos formas de aproximamiento comparten ciertos elementos. Señalan que las teorías son escépticas a los modelos de actores racionales de organización y ven la institucionalización como un modelo dependiente del Estado que hace a las organizaciones racionalmente menos instrumentales con limitaciones de los objetivos que pueden perseguir. Las dos enfatizan la relación entre las instituciones y el medio ambiente y prometen revelar aspectos inconsistentes de la realidad en relación con los elementos formales de la institución. Finalmente comentan que cada una de las formas de aproximación pone tensión al papel de la cultura en el moldeado de la realidad organizacional. Por su lado, Vivien Lowndes (2002: 64) dice que el institucionalismo tradicional o viejo emplea un método descriptivo-deductivo, donde experimenta con acercamientos deductivos que comienzan a partir de preposiciones teóricas sobre el funcionamiento de las instituciones.

Tabla I. El viejo institucionalismo y el neoinstitucionalismo

	Viejo institucionalismo	Neoinstitucionalismo
Conflictos de interés	Central	Periférico
Fuentes inerciales	Intereses creados	Legitimidad imprescindible
Énfasis estructural	Estructura informal	Papel simbólico de la estructura formal
Arraigo organizacional	Comunidad local	Campo, sector, sociedad
Naturaleza del arraigo	Cooptación	Constitución
Lugar de institucionalización	Organización	Sociedad
Dinámicas organizativas	Cambio	Persistencia
Formas clave de cognición	Valores, normas, actitudes	Rutinas, guiones, esquemas, clasificaciones
Sicología social	Teoría de la socialización	Teoría de la atribución
Bases cognitivas de orden	Compromiso	Hábitos, acción práctica
Objetivos	Desplazados	Ambiguos
Agenda	Relevancia política	Disciplinaria

Fuente: DiMaggio y Powell 1991: 13.

Las diferencias entre las dos teorías son explicadas por Lowndes (2002: 66) a partir de seis propuestas de cambio del viejo institucionalismo, al neoinstitucionalismo, que son las siguientes: 1) desde un enfoque sobre la organización a un enfoque sobre las reglas, 2) de la concepción formal a la concepción informal de las instituciones, 3) desde una concepción de las instituciones estáticas a una dinámica, 4) de valores sumergidos a una postura de valor crítico, 5) de la concepción holística de las instituciones a una desagregada y 6) desde la independencia hacia el arraigo.

Estos elementos permiten a la misma autora (Lowndes 2002: 67-68) comentar que el neoinstitucionalismo consiste en estudiar los procesos que se llevan a cabo en las instituciones, a partir de las reglas formales y no formales de acción de los individuos, que son las que moldean el comportamiento institucional. De tal forma que las instituciones se ven en el viejo institucionalismo como entes estables, mientras que el neoinstitucionalismo permite y se centra en describir cómo la interacción humana les da estabilidad. Lowndes (2002: 69) comenta que las instituciones responden y se encuentran comprometidas con ciertos valores que les dan forma y las hace receptoras, mientras que el neoinstitucionalismo plantea que las propias instituciones moldean los valores sociales. Asimismo, el neoinstitucionalismo en comparación con el viejo institucionalismo busca analizar las partes de las instituciones en vez de describirlas como todo un sistema.

Por su lado, March y Olsen (1998: 948) nos dicen que una institución puede ser vista como una colección relativamente estable de reglas y prácticas que definen el comportamiento apropiado de grupos o actores específicos en situaciones concretas. Nos comentan que la creación de las instituciones responde a un proceso en donde se plantea su nacimiento con el fin de organizar la política y para tener un efecto ordenado sobre la constitución, el ejercicio, la legitimidad, el control y la distribución de la autoridad y el poder. Por lo que las instituciones son entes que permiten o restringen las capacidades de gobierno del sistema político. De igual forma, simplifican la vida política asegurándose que algunas cosas se dan por sentado, ya que proporcionan códigos de un comportamiento adecuado, lazos afectivos y la legitimidad en un orden justificado, donde las reglas y las prácticas especifican que es lo normal, que se espera, en que se puede confiar y que le da sentido a la comunidad (March y Olsen 2005: 9).

Los mismos autores (March y Olsen 2005: 8-9) explican que las instituciones no son estáticas y la institucionalización no es un proceso inevitable ni unidireccional ni monótono ni irreversible. Apuntan que el comportamiento de las instituciones no responde a medidas arbitrarias internas, ya que existe una codificación de su historia a partir de reglas y una serie de actores externos e internos que las defienden o validan. En este sentido March y Olsen (2005: 4) dicen que las instituciones constriñen y empoderan a los actores de tal forma que delimitan su acción conforme a las reglas

prescriptivas y de oportunidad, en un ambiente en donde las instituciones son robustecidas por agentes externos en el reforzamiento de las reglas y su sanción.

Asimismo, March y Olsen (2005:7-8) apuntan que la política fue organizada alrededor de una interpretación y del desarrollo del significado, objetivo y dirección de la vida, y no solamente alrededor de la formulación de políticas y de la distribución de los recursos. De tal forma que las reglas son seguidas porque se ven como naturales, correctas, esperadas y legitimadas. En consecuencia es esperado que los miembros de las instituciones las obedezcan y sean los guardianes de sus principios y normas constitutivas. Los mismos autores comentan que existen distintas visiones y modos de institucionalización, las cuales afectan las motivaciones de las colectividades en lo que hacen y lo que son capaces de hacer. Los actores políticos se organizan y actúan de acuerdo a sus reglas y prácticas que son socialmente construidas, públicamente conocidas, anticipadas y aceptadas. Por virtud de estas reglas y prácticas, las instituciones políticas definen los derechos y deberes básicos. Forman y regulan la asignación de las oportunidades de vida en la sociedad y crean autoridad para resolver cuestiones y conflictos. March y Olsen (2005: 3) proponen dos alternativas racionales de comportamiento para los actores: la primera se refiere a la interpretación de la vida de una organización a partir del cálculo de los intercambios de los actores egoístas. Lo anterior es definido por Taylor (1996: 944) como la forma en que los individuos buscan maximizar sus logros en un conjunto de metas dadas por una función específica de preferencia y que, al hacerlo, se comportan estratégicamente. La segunda alternativa es la de la comunidad cultural, desde la cual se observa la vida política como una organización donde se comparten valores y visiones globales en una comunidad con una cultura, experiencia y visión en común. Con lo cual, según los mismos autores, los individuos buscan establecer rutinas o patrones en su comportamiento e interpretar la situación en donde se encuentran para alcanzar sus metas (March y Olsen 2005: 10).

March y Olsen (2005) afirman que conforme a las dos alternativas de comportamiento anteriores, las instituciones se definen por los actores ya que éstas son impactadas por la conducta de las personas. Asimismo, las instituciones también son fuente de cambio en la sociedad. Por ello comentan los autores que el cambio es constante en las instituciones y que los arreglos existentes impactan en su surgimiento y en la forma en que se reproducen. Dicen que los arreglos institucionales pueden prescribir y proscribir, acelerar y retrasar el cambio, donde las reglas, rutinas, normas e identidades son instrumentos de estabilidad. En contraparte, comentan que las fallas masivas son factores importantes que condicionan el cambio, así como las interrupciones en la

continuidad y la reproducción que sufren las instituciones en coyunturas críticas, en las cuales se rediseña la estructura y agencia política de la organización.

El cambio, además de verse en toda una organización, puede provenir de sus reglas de funcionamiento, de modificaciones en las unidades o subunidades y de la rutina de interpretación e implementación de las reglas de funcionamiento. Un aspecto que resaltan March y Olsen (2005: 12-13) respecto al cambio, es que conforme la población pierde la confianza en los arreglos institucionales éstas pierden legitimidad. La cual según Lowndes (2002: 74) depende de la forma de entender la relación entre las instituciones y los individuos. March y Olsen (2005) explican que las rutinas, los procesos operativos y las estructuras se modifican, de igual forma conforme a la reasignación de recursos, lo cual impacta en la capacidad de seguir y reforzar las reglas. Estas últimas se caracterizan por su legitimidad, la cual reposa en la capacidad de promover la virtud y la inteligencia de la comunidad al impactar en la identidad, carácter y preferencias de los individuos.

Peters (2000: 8) propone y define cuatro elementos para entender la supervivencia de las instituciones que permiten explicar su cambio y transformación en vías de subsistir y continuar influenciando a sus miembros y al ambiente. El primer elemento es la autonomía, la cual es explicada como la capacidad de las instituciones de tomar sus propias decisiones, que según el autor representa la institucionalización de la organización al no depender de otras para definir sus acciones. La segunda es la adaptabilidad, entendida como la capacidad de una organización de ajustarse a los cambios en el ambiente o a modificarlos. La tercera es la complejidad, la cual demuestra la capacidad de las instituciones para crear estructuras internas que le permitan obtener sus objetivos y hacer frente a su entorno. Finalmente la cuarta es la coherencia, la cual representa la capacidad de la institución de gestionar su propio trabajo y de desarrollar procedimientos funcionales.

Los elementos mencionados son la base del neoinstitucionalismo, se dividen en tres ramas para explicar con mayor precisión a las instituciones. Éstas, como se puede observar en la siguiente tabla, en ocasiones se intersecan, pero pueden ser claramente diferenciadas.

Tabla II. Características principales de los neoinstitucionalismos

	Sociológico	Histórico	Racional
Perspectiva científica Mundial	Holista, constructivista, identidad de grupo, experiencia común compartida pasada	Egoísmo modificado, agencia constreñida o estructurada por un acuerdo general	Individualismo metodológico, comportamiento estratégico y optimizado
Típico diseño de investigación	Estudios de caso sobre vínculos culturales y	Estudios de caso de sociología histórica	Ilustraciones causales de hipótesis, pruebas

	Sociológico	Histórico	Racional
	cognitivos		macrocuantitativas
Horizonte temporal	Largo plazo	Largo plazo	Corto plazo
Definición de instituciones	Normas, reglas y cultura	Reglas formales e informales	Reglas y procedimientos
Papel de las instituciones para la acción humana	Mayor variable independiente; constricción cultural.	Variable interviniente, creciente constricción y oportunidad	Variable interviniente, constricción y oportunidad según situación
Formación de preferencias	Constitución de actores a través de instituciones; proceso endógeno	Creación de instituciones afecta preferencias, endógenas	Exógeno al modelo o explicación de decisión teórica
Creación de instituciones	Evolutiva; cambios abruptos ocasionales causados por nuevos eventos o reinterpretaciones	Delegación; automantenimiento y potencialmente expansivo	Conflicto de distribución, reducción de costos de transacción o dilemas colectivos como fuerza motora
Evolución de instituciones	Memoria/cognitiva proceso de desmitologización de eventos comunes	Proceso contingente con patrón de dependencia y consecuencias no deseadas	Proceso de acuerdos, selección evolutiva.

Fuente: Aspinwall y Schneider (2000: 11).

Neoinstitucionalismo histórico

El neoinstitucionalismo histórico se enfoca a estudiar y explicar resultados políticos específicos del mundo real, puesto que no es una teoría en busca de evidencia. (Taylor 1996; Steimo 2001). Paul Pierson y Skocpol (2008: 7) nos comenta que:

“los institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo. De este modo, al aproximarse a cuestiones importantes, los institucionalistas históricos hacen visibles y comprensibles contextos más amplios y procesos que interactúan, dan forma y reforman los estados, la política y el diseño de la política pública.”.

Hall y Rosemary Taylor (1996: 7), por su lado identifican cuatro elementos sustanciales en los que se basa el neoinstitucionalismo histórico, que son los siguientes:

- Asocia instituciones con las organizaciones y las reglas o convenciones promulgadas por organizaciones formales.

- Tiende a conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios.
- Tiende a tener una visión de desarrollo institucional que hace hincapié en la dependencia de la trayectoria y consecuencias no deseadas.
- Se encuentra especialmente preocupado por integrar el análisis institucional con la contribución que otros tipos de factores, tales como las ideas, pueden aportar a los resultados políticos.

Elizabeth Sanders (2006: 39) explica que esta teoría es central para entender las interacciones políticas de los individuos en dos tipos de contextos: 1) en el de las estructuras de reglas son en sí mismas una creación humana y 2) de forma secuencial como se vive la vida, en lugar de tomar una instantánea de esas interacciones en un solo punto en el tiempo y al margen de las estructuras de reglas (instituciones) en que se producen. Ante ello Pierson y Skocpol (2008: 19) comentan que la teoría:

“no presume que varias “piezas” institucionales que se intersectan puedan encajar en un todo coherente, y por esa razón prestan mucha atención a las formas, como múltiples áreas institucionales y procesos que se intersectan, a menudo creando intencionalmente aperturas para actores que desatan cambios.”.

Pierson y Skocpol (2008: 9) continúan explicando que:

“los institucionalistas históricos abordan cuestiones amplias, sustantivas, que son inherentemente de interés para públicos diversos. Para desarrollar argumentos explicativos sobre resultados importantes o enigmas, los institucionalistas históricos toman en serio al tiempo, especificando secuencias y rastreando transformaciones y procesos de escala y temporalidad variables.”.

Ante ello, Hall y Taylor (1996: 6-7) comentan que en esta teoría el individuo es visto como una entidad profundamente rebasada en un mundo de instituciones, compuesto por símbolos, guiones y rutinas, que proporcionan los filtros para la interpretación, tanto de la situación, de uno mismo y del curso de acción que se construye. En donde no solamente las instituciones proporcionan información estratégicamente útil, sino que también afectan las identidades, imágenes y preferencias propias de los actores.

Hall y Taylor (1996: 7) apuntan que las instituciones afectan la acción individual alterando las expectativas que un actor tiene sobre las acciones que otros puedan adoptar en respuesta a su propia

acción, debido a que las instituciones afectan el comportamiento mediante la dotación de un mayor o menor grado de certeza a los actores sobre el comportamiento presente y futuro de sus competidores. Esto lo hacen mediante el suministro de información relevante para el comportamiento de los actores, los mecanismos de aplicación de los acuerdos y penalizaciones para la deserción. Por ello dicen que la interacción estratégica claramente juega un papel clave en este tipo de análisis.

De esta forma, para esta teoría, es de sumo interés el análisis de la construcción, el mantenimiento y la adaptación institucional, en donde la evolución a largo plazo de las instituciones y sus resultados son los elementos centrales (Sanders 2006: 42). Ello permite que sea utilizada para identificar y entender las oportunidades estructurales para la reforma de la política institucional (Barzelay 2006: 7), tomando en cuenta que se identifican las instituciones como objetos de reinterpretación activa y como actores que buscan el poder o los recursos (Hall 2009: 22-23). Ante lo anterior Hall y Taylor (1996: 8) dicen que un elemento central de la política es la contención de conflictos entre grupos rivales por los recursos escasos, donde las instituciones ofrecen esquemas morales o cognitivas para la interpretación y la acción.

Nuget (2010: 438), por su lado, dice que el neoinstitucionalismo histórico se concentra en la distribución del poder que es producido por los acuerdos institucionales, de tal forma que los arreglos resultan en un patrón de dependencia y consecuencias no intencionadas, donde las relaciones entre instituciones, entre otros factores dan forma a las actividades políticas y sus resultados. Ian Bache y Stephen George (2006: 26) comentan que el patrón de dependencia es un concepto clave para esta teoría, lo cual significa que cuando una decisión es tomada tiende a eliminar otros caminos para el desarrollo de una política, de tal forma que esta situación hace que las políticas continúen en la misma dirección y que en algunos casos puede llevar a que los caminos que se puedan imaginar para las políticas públicas sean bloqueados.

Ante ello Pierson y Skocpol (2008: 13) comentan que los patrones de dependencia:

“involucran una lógica clara: los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro. Los procesos dependientes de la trayectoria pueden ser altamente influidos por perturbaciones relativamente pequeñas en etapas iniciales. Una vez que los actores se han aventurado en un camino particular, sin embargo, es probable que les sea difícil revertir ese curso. Las alternativas políticas que una vez fueron plausibles pueden ser irrecuperables. De este

modo, los eventos o procesos que tienen lugar y las coyunturas críticas que los suceden emergen como cruciales.”.

Neoinstitucionalismo racional

El neoinstitucionalismo racional, según Shepsle (2006: 32), se basa en la abstracción, simplificación, rigor analítico y la insistencia en líneas limpias de un análisis de los axiomas básicos a implicaciones empíricas. Se distingue de otros enfoques de las ciencias sociales por su atención a las cuestiones empíricas del mundo real, su orientación histórica y su atención a las formas en que se crea la estructura de las instituciones, la forma del comportamiento político y sobre los resultados que producen (Steimo 2008: 462). Dice Nugent (2010: 438) que la teoría está especialmente interesada en la forma en que las instituciones se moldean, canalizan y constriñen la acción racional de los actores políticos. Para esto, esta teoría, se basa en la idea de que los actores políticos se comportan de una forma que les permite maximizar sus intereses, los cuales se encuentran determinados exógenamente y generalmente están vinculados a asuntos económicos. Ante ello, dice que el curso de acción de los actores en la arena política se basa en un análisis de costo-beneficio de los resultados que van a dar sus decisiones y/o acciones.

Para Steimo (2001: 463), en el neoinstitucionalismo racional el objetivo central es descubrir la normativa del comportamiento y acción política. Dice que parte de la idea de que una vez descubiertas las leyes se pueden construir modelos para entender el comportamiento político, y que la base de esta idea se desarrolla a partir de la importancia que se le da en esta teoría a la creación, elaboración y refinamiento de la política y no al entendimiento de sus resultados reales. Hall (2009: 1-2) propone que esta forma de neoinstitucionalismo racional ve a las instituciones como socios en la regularización de comportamiento que refleja un equilibrio óptimo de Pareto o un sub-juego con soluciones perfectas a los dilemas que presenta la acción colectiva. Por lo tanto dice que esta teoría es considerada estable debido a que ninguno de los actores puede mejorar su posición al desertar del patrón de comportamiento (Hall 2009: 1-2). Asimismo, dice que las instituciones, para persistir en el tiempo, deben reflejar los equilibrios de negociación en los que los actores tratan de perseguir sus propios intereses, como ellos los definen (Keohane 2000: 4).

El neoinstitucionalismo racional se enfoca en las restricciones que las instituciones formales imponen a los actores y sugiere que para entender el comportamiento de los actores políticos es importante identificar los parámetros en los cuales actúan dentro de un marco específico de reglas (Bache 2006: 24). Según Keohane (2000: 5) esta teoría es más rigurosa y menos impecable que sus predecesores al insistir en explicar cuáles son los incentivos que existen en las instituciones. Trata

de explicar en términos formales por qué existen las instituciones a partir de dos cuestiones fundamentales: a) ¿cuáles son las condiciones que existen en la política para crear instituciones? y b) ¿qué hacer para que este tipo de instituciones sean estables?

Uno de los principios centrales del neoinstitucionalismo racional es que los actores van a coincidir en las reformas institucionales solamente cuando éstas les ayuden a mejorar su posición (Hall 2009: 10). Durante las negociaciones del proceso de reforma, las reticencias pueden ayudarles a negociar mejores términos para ellos mismos en un esquema de colaboración que en uno de coordinación. Esto, debido a que las amenazas provenientes de una institución de colaboración son más creíbles que aquellas relacionadas con la permanencia fuera de un equilibrio de coordinación que ha sido ampliamente aceptada (Keohane 2000: 5).

Según Hall y Taylor (1996: 12-13) este tipo de neoinstitucionalismo emplea un conjunto característico de supuestos de comportamiento. Dicen que en general los actores relevantes tienen un conjunto fijo de preferencias o gustos. Por ello su comportamiento es enteramente instrumental con el fin de maximizar las metas de estas preferencias, lo cual hacen de una manera estratégica que implica la medición de un cálculo de beneficio o pérdida. Esta teoría, según los autores, tiende a ver la política como una serie de dilemas de acción colectiva. Lo que significa que en los casos en que los individuos actúan para maximizar la consecución de sus propias preferencias es probable que produzcan un resultado que es colectivamente sub óptimo. Dicen también los autores que, por lo general, lo que impide a los actores tomar un curso conjunto superior de la acción es la ausencia de mecanismos institucionales que garanticen un comportamiento de los demás jugadores (Hall 1996: 12-13).

Según Hall y Taylor (1996) esta teoría enfatiza el papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos. Dicen que el comportamiento de los actores se ve impulsado por cálculos estratégicos en vez de los que llama fuerzas históricas impersonales. Este tipo de cálculos están profundamente determinados por las expectativas de los actores sobre cómo otras personas probablemente se van a comportar. De tal forma que las instituciones estructuran las interacciones entre los actores, al afectar el alcance y secuencia de las alternativas en la elección del programa o al proporcionar mecanismos de información y de aplicación que reduzcan la incertidumbre sobre el comportamiento correspondiente de los demás actores. Estas cuestiones permiten que se realicen 'ganancias de intercambio', lo que lleva a los actores hacia cálculos particulares que potencialmente dan mejores resultados sociales.

Por último, Hall y Taylor (1996: 13) dicen que el neoinstitucionalismo racional ha desarrollado un enfoque distintivo al problema de explicar cómo se originan las instituciones. Por lo general, comienzan con la deducción para llegar a una especificación estilizada de las funciones que realiza una institución. Se explica la existencia de esta última en referencia al valor que sus funciones tienen para los actores afectados por ella. Esta propuesta supone que los actores crean la institución con el fin de darse cuenta del valor que les da en los intercambios sociales, lo cual se conceptualiza a partir de los beneficios de la cooperación. Por lo tanto, el proceso de creación institucional gira en torno a un acuerdo voluntario de los actores interesados, donde en caso de encontrarse en un proceso de selección competitivo, sobreviven porque proporciona más beneficios a los actores relevantes que las formas institucionales alternativas (Hall 1996: 13).

Neoinstitucionalismo sociológico

Hall y Taylor (1996:14) comentan que el neoinstitucionalismo sociológico tiende a definir las instituciones de una forma mucho más amplia de lo que los politólogos suelen hacerlo, al incluir no sólo las reglas formales, procedimientos o normas, sino también los sistemas de símbolos, guiones cognitivos, morales y plantillas que proporcionan los *marcos de significado* para orientar la acción humana. Por lo tanto es una teoría que se enfoca principalmente en la explicación de las instituciones a partir de las formas y la cultura, ya que este tipo de neoinstitucionalismo asume que los valores culturales dan forma a las decisiones y comportamiento de los actores (Nuget 2010: 439).

Dicha definición del neoinstitucionalismo sociológico rompe la brecha conceptual entre instituciones y cultura, ya que estos dos últimos se entremezclan para explicar a las instituciones (Hall 1996: 14-15). Los mismos autores, Hall y Taylor (2009: 23), hacen hincapié en que las instituciones no son simples reglas sino que se encuentran constituidas por rituales y sistemas de símbolos que les dan sentido. Por lo tanto, el destino de una institución puede estar estrechamente ligada a la importancia otorgada a sus rituales, ya sea formal o informalmente y condicionada por los cambios culturales. Estos últimos pueden observar una creciente importancia y autoridad o una pérdida de significado y por lo tanto su desuso (Hall 2009).

Para Hall y Taylor (1996: 15-6) esta forma de ver a las instituciones como el cúmulo de reglas (formales), rituales y símbolos tiene dos implicaciones para el estudio de las instituciones. Por un lado, este tipo de neoinstitucionalismo cuestiona la distinción que los politólogos realizan entre las estructuras organizativas y las explicaciones culturales para las explicaciones institucionales, ya que dicen, el análisis de la estructura necesita tener como base la comprensión de la cultura, las

actitudes compartidas o sus valores. Los mismos autores subrayan que este tipo de neoinstitucionalismo tiende a redefinir la cultura como institución. Comentan que esta teoría refleja un giro cognitivo dentro de la sociología misma, ya que se distancia de formulaciones donde la cultura es asociada exclusivamente con actitudes afectivas o valores, por lo que más bien se entiende como una red de rutinas, símbolos o secuencias de comandos que proporcionan las plantillas para el comportamiento.

Por otro lado, Hall y Taylor (1996:15) dicen que el neoinstitucionalismo sociológico comprende de una forma diferente la relación entre instituciones y la acción individual, pues para esta teoría el enfoque cultural comentado en el párrafo anterior muestra algunos matices característicos. La dimensión cognitiva es uno de ellos, ésta enfatiza la forma en que las instituciones influyen en el comportamiento al proporcionar los guiones cognitivos, categorías y modelos que son indispensables para la acción, entre otras cosas porque sin ellos el mundo y el comportamiento de los demás no puede ser interpretado. En este sentido apuntan los autores que el comportamiento de las instituciones influencia no simplemente especificando lo que se debe hacer, sino también mediante la definición de lo que uno puede imaginarse a sí mismo haciendo en un contexto dado (Hall 1996: 15).

Por ello, en este tipo de neoinstitucionalismo se entiende que las instituciones ofrecen las mismas condiciones para darle sentido a la vida social. De ello se desprende que no se limiten a afectar los cálculos estratégicos de los individuos, como sostiene el neoinstitucionalismo racional, sino también sus preferencias más básicas y la propia identidad. Las imágenes propias y las identidades de los actores sociales, se constituyen a partir de las formas institucionales, imágenes y señales proporcionadas por la vida social, por lo cual tienen un profundo efecto en las preferencias y la identidad de los actores. Lo anterior recupera la lógica de lo apropiado, ya que la influencia de las instituciones sobre la vida social se encuentra asociada a su grado de aceptación (Hall 1996; Bache 2006).

Ante ello, Hall y Taylor (1996: 16) proponen que la relación entre el individuo y la institución se basa en un razonamiento práctico, donde el individuo trabaja y reelabora las reglas institucionales disponibles para diseñar su curso de acción. Lo cual, dicen, no implica que los individuos no sean intencionales y no estén orientados a objetivos racionales. Sin embargo, en el neoinstitucionalismo sociológico se entiende que un individuo ve como la acción racional lo que es en sí, es socialmente constituido y conceptualiza las metas hacia las cuales un actor se esfuerza en términos mucho más amplios. Ante ello, dicen los autores que los individuos u organizaciones buscan definir y expresar

su identidad de formas socialmente apropiadas y no solamente a partir de la maximización de beneficios que propone el neoinstitucionalismo racional (Hall 1996: 16).

Este tipo de neoinstitucionalismo pone en relieve el carácter altamente interactivo y mutuamente constitutivo de la relación entre las instituciones y la acción individual. En esta perspectiva se inserta la idea de que la acción está estrechamente ligada a la interpretación. Por lo que cuando un individuo se enfrenta a una situación, debe encontrar una manera de reconocerla así como de responder a la misma, a partir de los guiones o plantillas implícitos en el mundo institucional proporcionan los medios para llevar a cabo ambas tareas. Debido a que los individuos actúan a partir de una convención social específica, estos se constituyen al mismo tiempo a sí mismos como actores sociales, en el sentido de participar en actos socialmente significativos, y refuerzan la convención a la que se adhieren (Hall 1996: 20-21).

El neoinstitucionalismo sociológico adopta un enfoque distintivo para analizar y explicar cómo se origina el cambio de prácticas institucionales. Esta teoría sostiene que las organizaciones suelen adoptar una nueva práctica institucional, no porque promueve los medios y fines de eficiencia de la organización, sino porque mejora la legitimidad social de la organización o de sus participantes. En otras palabras, las organizaciones adoptan formas o prácticas institucionales específicas porque son ampliamente valoradas dentro de un entorno cultural más amplio. En algunos casos, estas prácticas pueden ser en realidad disfuncionales con respecto a los objetivos formales de la organización (Hall 1996: 21). Finalmente Bache y George (2006: 439) comentan al respecto que las instituciones son creadas y desarrolladas porque contribuyen a la legitimidad social en vez de la eficiencia. Por ello dicen que en los objetivos formales de las instituciones están sobrevalorados en comparación con las metas sociales que se les asignan.

Conclusiones

Existen diversas teorías para analizar la institucionalización de la cooperación y coordinación policial en la Unión Europea. Todas ellas, al igual que el objeto de estudio, han pasado por una evolución que las ha robustecido con mayores elementos para analizar la realidad. El neofuncionalismo (Hass 1958), como base para el entendimiento de las instituciones europeas, nos da los primeros elementos de análisis, ya que concibe la existencia de un sistema internacional en donde los estados no son los actores exclusivos y predominantes. Lo que implica que en el proceso de toma de decisiones participan tanto actores privados como públicos en la definición de las políticas e instituciones.

Ante las críticas a los postulados del neofuncionalismo (Hass 1958), en el sentido de que los estados no han dejado de ser la principal unidad política en el sistema europeo se desarrolló una nueva teoría para analizar a la Unión europea: el intergubernamentalismo (Hoffman 1967), en la cual el actor central de la toma de decisiones y canalizador de las demandas nacionales es el Estado, ya que éste es el ente en el que recae la soberanía legal de su territorio y es legítimo por ser producto de su elección democrática. Ante esta situación los estados delegan, mas no ceden soberanía, en la toma de decisiones de intereses regionales, con lo cual son los que controlan finalmente el proceso de integración europeo.

Para complementar esta teoría en el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik 1995) se amplían los postulados del intergubernamentalismo para explicar las razones del comportamiento de los estados en el ámbito internacional. De éstas sobresale la formación de preferencias nacionales, las cuales según esta teoría se conforman y modifican a partir de las interacciones propiciadas por la interdependencia económica existente entre los estados. Conforme a dichas teorías se plantea un marco de análisis en el cual se sitúa el poder y el proceso de toma de decisiones de los gobiernos en el ambiente internacional y la forma en que interactúan, como actores racionales, en la obtención de sus objetivos en el proceso de integración europea.

Estas teorías se complementan con el neoinstitucionalismo (March 1998 y 2005), que a partir de diferentes categorías explica la importancia de las instituciones. Asimismo, plantea un marco de análisis desde el cual se pueden estudiar los elementos centrales en el proceso de construcción de instituciones, las cuales, dependiendo de las normas y las personas que en ellas participan, moldean sus objetivos, actividades y crean una cultura propia. Conforme a lo anterior el neoinstitucionalismo, en conjunto con el intergubernamentalismo, son las teorías utilizadas para efectuar el análisis de esta investigación. Esto se realiza a partir de las siguientes variables: estructura, reglamentación y toma de decisiones, que son utilizadas en temas tanto macros así como micros, de los elementos elegidos para esta investigación: antecedentes, estructura y funcionamiento, información, inteligencia y cooperación internacional; lo que nos lleva a colocar como primer paso para el análisis el proceso histórico o los antecedentes de Europol, lo cual se ve en el próximo capítulo.

Capítulo 4. La cooperación y coordinación policial europea: el grupo de Trevi

Introducción

En el presente capítulo se analizan los antecedentes de Europol. La cooperación y coordinación policial que se lleva a cabo hoy en día en dicha institución no es nueva, para comprenderla es conveniente remontarnos a la década de los setenta del siglo XX. En aquellos años, según Tony Bunyan (1993), Monica den Boer (2003), Jörg Monar (2009), Wyn Rees (2008) el crecimiento del terrorismo con un componente transnacional, así como el impacto de esta actividad violenta con la transmisión en vivo de los actos terroristas en televisión, fueron el detonante de la cooperación y coordinación policial sistemática en la Unión Europea, cuestión que se corrobora en estas páginas. Como se podrá ver, los primeros pasos de ésta fueron informales, y conforme fueron dando resultados y se organizaron los oficiales de policía y sus agencias de seguridad, comenzaron a institucionalizarse a partir del desarrollo de elementos formales como normativas o estructuras.

El grupo de Trevi se presenta como el primer espacio europeo informal donde comenzó la cooperación y coordinación policial (Consejo Europeo 1975). A partir del análisis de éste se sientan las bases para explicar su evolución hacia un mecanismo formal y por lo tanto su institucionalización. Lo anterior se analiza a partir de las normas o reglas que se fueron desarrollando, la estructura que se puso en funcionamiento y los mecanismos o procesos que se instauraron. Todos ellos, paulatinamente permitieron la transferencia de información, datos y análisis entre las agencias de seguridad europeas que, como se verá, es una cuestión indispensable para la cooperación. La evolución de Trevi, como mecanismo de cooperación y coordinación, y sus resultados, fueron la clave que sustentó la necesidad de crear un mecanismo europeo estable, que permitió ampliar las capacidades de las agencias nacionales de seguridad en contra de las diversas actividades criminales que lentamente fueron objeto del grupo. El resultado del proceso de formalización de la cooperación y coordinación policial fue la creación de la Unidad de Drogas de Europol en 1993 (Consejo europeo 1995/1). Ésta se analiza, al igual que el grupo de Trevi, en este capítulo, con variables similares que permiten dar un seguimiento de los dos mecanismos. En el análisis se revisaron: las razones a las que respondió su creación, los objetivos que se plantearon, sus reglas de operación, así como las estructuras que se diseñaron para su funcionamiento. Finalmente, en dicho análisis, se recuperaron los logros que tuvieron durante sus años de existencia. A partir de lo anterior se esquematizaron las variables que acompañan los siguientes capítulos. Con

lo cual, de forma longitudinal y transversal se podrán observar y analizar la evolución del objeto de estudio a nivel macro y micro.

Finalmente en el capítulo se analiza una cuestión clave en el desarrollo de este mecanismo de cooperación y coordinación policial: la modificación de su objetivo central de existencia, el cual como se podrá observar, inclusive en el nombre del mecanismo, pasó de ser el terrorismo al tema de las drogas. Lo anterior es analizado a partir de las diferencias y complicaciones que fueron surgiendo dentro del mecanismo, las consecuencias de normativas nacionales y los intereses policiales diferenciados. Dicho análisis se realiza a partir de las teorías descritas en el capítulo anterior: el intergubernamentalismo y el neoinstitucionalismo. Con lo cual el lector puede conocer conforme a dichas teorías, los factores que influyeron en la institucionalización de los esquemas de cooperación y coordinación policial europea, que como se verá en el capítulo siguiente fueron la base de Europol.

Inicios del grupo de Trevi

En 1975 se fundó el grupo de Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional (Trevi) (Klosek 1999: 612). Fue creado como una respuesta de las agencias de seguridad europeas a las actividades terroristas de aquellos años (Bunyan 1993; den Boer 2003; Pulido 2005; Rees 2008; Monar 2009; Bures 2011). En la década de los setenta varias organizaciones terroristas se encontraban activas en Europa; entre ellas, el Ejército Republicano Irlandés, la Facción del Ejército Rojo y los Grupos de Acción Revolucionaria Internacionalista, quienes junto a otros grupos no estatales realizaron, según la *Global Terrorism Database* (LaFree 2012) de la Universidad de Maryland, 1,584 ataques en el continente de 1970 a 1975.

Gráfico II. Ataques terroristas en Europa

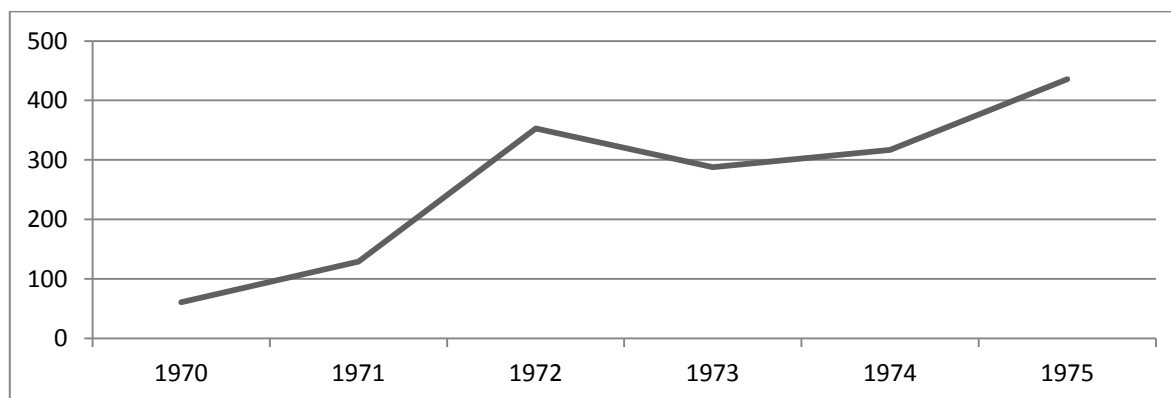


Figura: Elaboración propia con datos de LaFree (2012).

Como se puede ver en la figura anterior, la primera mitad de la década de los setenta presentó una tendencia creciente de la actividad terrorista, la cual se refleja en el aumento de 1970 a 1975, de 60 a 436 atentados. En dicho periodo la actividad terrorista en Europa no fue uniforme en todo el continente. De los 1,584 atentados contabilizados en los cinco años previos a la creación de Trevi, 1,289 se llevaron a cabo en los estados que comprendían la Comunidad Económica Europea. De éstos Alemania, Francia y Reino Unido fueron el blanco de la mayoría de los atentados, con un total de 1,198.

Tabla III. Atentados terroristas en la Comunidad Económica Europea 1970-1975

Alemania	147	Irlanda	20
Bélgica	8	Italia	53
Dinamarca	0	Luxemburgo	0
Francia	89	Reino Unido	962
Holanda	10		

Figura: Elaboración propia con datos de LaFree (2012).

John D. Occhipinti (2003: 8) y Martijn Groenleer (2009: 278) fijan el atentado de 1972 de la organización terrorista palestina Septiembre Negro en contra de la delegación israelita de las olimpiadas de Múnich como el detonante para la creación de Trevi. Según Michael Burleigh (2008: 227) tal atentado fue una acción de fracaso táctico para la organización terrorista, pero un éxito de estrategia. Debido a que no lograron el objetivo de la misión (liberación de presos), pero ganaron presencia ante casi mil millones de personas que observaron el secuestro por televisión, audiencia que no podría ignorar sus demandas. La opinión anterior es apoyada por Per Gammelgard (Deflem 2005: 26), quien inclusive asegura que el grupo se enfocó en esta actividad criminal por que la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) no era adecuada para contrarrestarla por el estado de desconfianza que existía en el manejo de la información.

Independientemente de que la creación del grupo de Trevi se diera por el creciente número de atentados terroristas o por la acción de la organización Septiembre negro, o inclusive que fuera la suma de factores, el número e intensidad de los atentados; no queda mucha duda de que el terrorismo en cualquiera de sus modalidades fue el detonante de la cooperación policial en la Unión Europea, la cual era necesaria para atender áreas insuficientemente cubiertas por los sistemas de seguridad (Solans 1991). La necesidad de actuar conjuntamente entre los Estados para prevenir y perseguir los actos de dichas organizaciones violentas, llevaron a que se planteara una idea que en aquella época sonaba novedosa y revolucionaria: intercambiar información entre las agencias de seguridad de los estados y prestar ayuda o apoyo para la represión de los crímenes políticos y actividades terroristas en territorio europeo (Monaco 1995; Deflem 2006; Monar 2009). Esta idea es

situada por Deflem (Bayer 2010) como parte de un proceso que inició en la mitad del siglo XIX cuando se creó la Policía de los Estados Unidos de América y que prosigue hasta nuestros días.

La autoría de la propuesta para crear Trevi se le otorga al gobierno Inglés. En el Boletín del Consejo Europeo de Roma de 1975 (Consejo Europeo 1975: 9), en la sección de otros negocios, se hace referencia a la adopción de la propuesta presentada por el Primer Ministro del Reino Unido en el sentido de que los Ministros de Interior (o Ministros con responsabilidades similares) se reunieran para discutir asuntos relacionados con sus competencias, en particular con la ley y el orden. El interés de los británicos no era de extrañarse, ya que el terrorismo, uno de los objetivos principales del Trevi, como se comentó anteriormente, era un problema de seguridad grave en el país, ya que fue blanco de 962 atentados en el periodo de cinco años, colocando a la nación como la más afectada por el terrorismo en aquellos años (Ver tabla 3).

La propuesta inglesa tuvo eco entre los Estados Miembro y fue la base para la creación de Trevi. En aquellos años, los servicios policiales eran los encargados de enfrentar al terrorismo (Simancas 2011), por ello el grupo de Trevi se conformó como un espacio informal de cooperación policial caracterizado por el acceso restringido y confidencial, inclusive *secreto*, al margen de los Parlamentos Nacionales, del Parlamento Europeo y de la opinión pública (Rodríguez 1989; Fijnaut 1992: 103). Ante ello, la primera experiencia de intercambio de información estratégica y operativa, entre los estados europeos, se estructuró como un espacio reservado a los funcionarios en el que se buscaba un acercamiento y la construcción de confianza.

Estructura y funcionamiento

En el grupo de Trevi se reunían los altos oficiales policiales europeos dos veces al año para intercambiar información, experiencias e inquietudes sobre las actividades terroristas y criminales internacionales relacionadas con este delito. Cyrille Fijnaut (1992: 103) explica que la única manera de conocer las actividades que desarrollaba el grupo era mediante los comunicados de prensa, ya que estaba prohibido el acceso a personas externas y los reportes de las reuniones no eran discutidos o distribuidos fuera del propio grupo. De ahí se explica la escasa información a la que se pudo tener acceso sobre los temas y medidas que se tomaron. Sin embargo, el funcionamiento del grupo, y algunas de las cuestiones que trataron y acordaron, se han llegado a conocer con el paso de los años. Gracias a lo cual, los inicios de la cooperación pueden ser rastreados y conocidos.

El grupo en un inicio se integró por los nueve Estados Miembro de las Comunidades Económicas Europeas (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Reino

Unido) a los cuales se sumaron posteriormente como Estados Miembro o asociados Austria (1995), Canadá (1987), España (1986), Estados Unidos (1987), Grecia (1981), Marruecos (1993), Noruega (1995), Portugal (1986) y Suecia (1995). La diferencia entre el Estado Miembro y el asociado radicaba en la capacidad de decisión, mientras que los miembros tenían voz y voto en la toma de decisiones y podían participar en los diferentes mecanismos que se fueron desarrollando dentro de Trevi, los asociados tenían voz, mas no voto, y su participación en los mecanismos era reducida o condicionada. Éstos eran en cierta forma, solamente observadores que se podían beneficiar de los que sucedía en el grupo, pero no estaban comprometidos a adoptar ninguna de las medidas (Charters 1994: 32; Albadalejo 2009: 64).

De esta forma los miembros del grupo eran los encargados e interesados en establecer las reglas con las cuales funcionaba Trevi. Ante ello se acordaron cuatro puntos que sirvieron para que los estados participaran en el foro: 1) sólo podían participar los ministros de Seguridad y Justicia nacionales en las discusiones sobre los temas y acciones que se llevarían a cabo, 2) a los acuerdos se llegaba por unanimidad, 3) se reunían dos veces al año y 4) no existía ningún mecanismo que obligara a los ministros a intercambiar información (Walls 2006: 632; Albadalejo 2009: 64). Estos puntos buscaban superar las barreras existentes para la cooperación, a partir de la confidencialidad, participación igualitaria de todos los estados, periodicidad e independencia.

Dichas reglas de funcionamiento posicionaron a Trevi como un mecanismo intergubernamental (Fijnaut 1992; Arteaga 2002; Walsh 2006; Elsen 2007; Groenleer 2009; den Boer 2011), ya que se encontraba fuera del andamiaje de la Comunidad Europea y cumplía los siguientes elementos sustanciales identificados por Neil Nugent (2010: 422) para las organizaciones intergubernamentales:

- 1) Se basan en un acuerdo entre representantes de gobierno, en el cual se pacta cooperar para el mutuo beneficio de forma voluntaria. Lo que permite trabajar conjuntamente sin conceder formalmente soberanía nacional.
- 2) Cuentan con poca autonomía. Las decisiones generalmente se toman por consenso entre los Estados Miembro y comúnmente tienen un secretariado permanente con pocos poderes independientes.
- 3) Normalmente cuentan con pocos instrumentos para hacer cumplir su voluntad en Estados Miembro renuentes. Sin embargo existe la imposibilidad de cuestionarlos y presionarlos para cumplir.

4) Varían en el enfoque, propósitos y el alcance geográfico.

Si bien las cuatro reglas del grupo de Trevi no se cumplen con absoluta cabalidad conforme los postulados básicos del intergubernamentalismo, se puede observar que en general los elementos identificados por Nugent (2010: 422) se contemplaban en los cuatro puntos rectores del grupo. La cooperación se efectuaba de forma voluntaria entre altos representantes de gobierno y contaba con mínima autonomía, ya que todas las medidas debían ser tomadas por consenso. La única forma que existía para hacer cumplir los acuerdos era la presión política y estaban claramente delimitados los propósitos y alcances. De esta forma, efectivamente el grupo de Trevi puede ser identificado como un espacio intergubernamental, pues no depende de órganos externos, sino solamente de la participación de los estados y de la capacidad que tienen para llegar a acuerdos que permitan su existencia y permanencia, ya que no hay ninguna otra institución que los obligue a participar en el grupo.

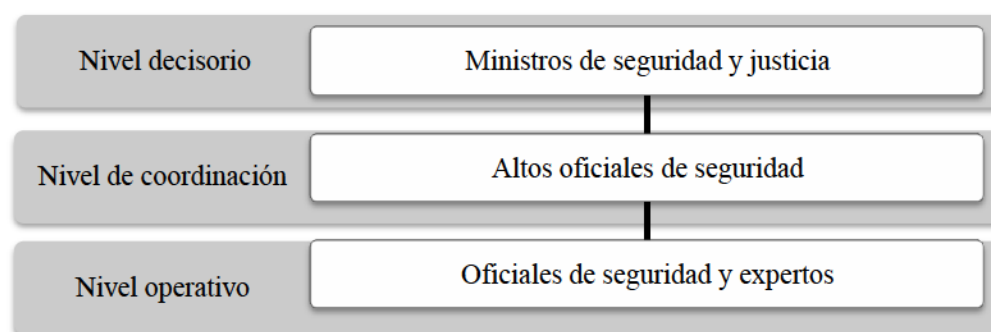
El secretariado permanente, propuesto por Nugent (2010: 422) para este tipo de organizaciones, fue planteado para el grupo de Trevi por el Ministro de Interior Italiano Vincenzo Scotti en 1989, con lo cual se cumplirían cabalmente los cuatro puntos observados por el autor. Sin embargo, la idea no prosperó por la oposición del gobierno Inglés, lo cual según el ex Ministro de Interior de España, José Luis Corcuera, *radicaba en que* (el gobierno inglés):

“no quería que la Comisión Europea participase en Trevi, puesto que sería el fin del carácter reservado de este grupo, que caería en manos de los burócratas de Bruselas, perdiéndose la esencia del Grupo aunado a que como depositario de los sistemas de transmisión dentro de Trevi, no veía la necesidad de perder un instrumento que le da una fuerza evidente dentro del grupo y a la cual no está dispuesto a renunciar” (El País 27 de junio 1989).

En el mismo sentido Charters (1994: 33) señaló que Inglaterra estaba en contra de que se promoviera la creación de una nueva burocracia europea, lo anterior llevó a que en el grupo no contara con un secretariado y conservara la independencia. Lo cual va de acuerdo con lo comentando por Mérand, Frédéric, Stephanie C. Hoffman y Bastien Irondelle Mérand (2010: 5), quienes explican que el intergubernamentalismo describe las relaciones tradicionales entre estados que se llevan exclusivamente entre los jefes de gobierno, lo cual es apropiado para el tipo de organización que se le dio a Trevi, ya que los ministros tienen el control absoluto y son los encargados de guiarla, financiarla y protegerla.

Como consecuencia de los diferendos en el grupo de Trevi, sobre la creación del secretariado general del grupo, tampoco tenía personal permanente como bien señala James Walsh (2006: 632). Por ello, para su funcionamiento, dependía de la colaboración y la disposición de los oficiales de policía de los Estados Miembro para que se desarrollara el intercambio de información y de asistencia entre las agencias de seguridad de los países y así cumplir los objetivos planteados para Trevi. Sin embargo, la falta de personal formal no impidió que se creara una estructura de tres niveles en la que se definieron las responsabilidades y los funcionarios que participarían en cada uno de ellos.

Gráfico III. Estructura de Trevi



Fuente: Elaboración propia con datos de Klosek (1999: 613).

Como se puede ver en la figura anterior en la estructura participaban los ministros de Interior y Justicia, oficiales y expertos de policía. Tal integración propiciaba que los Estados Miembro pudieran llegar a acuerdos estratégicos y operativos que los beneficiaran en conjunto. El nivel decisorio correspondía a los ministros de Interior y Justicia, los cuales se reunían en conferencias para acordar la agenda de actividades. Según Klosek (1999: 613) estas conferencias tenían carácter semestral y existía la posibilidad de convocarlas de forma extraordinaria. En ellas, explica el mismo autor, se discutían los temas que serían desarrollados, las líneas de acción, los mecanismos deseables para cooperar y en general las inquietudes que existían sobre el fenómeno terrorista y los delitos relacionados. Dice el autor que este nivel estaba dirigido por la llamada *trokia*, conformada por el ministro representante del Estado que presidía el Consejo Europeo, el ex presidente y el futuro presidente de Trevi. Lo cual, según Klosek (1999: 613), permitía a los ministros tomar decisiones y crear una agenda que persistiera a los cambios en la dirección, ya que eran avalados por el anterior, actual y futuro director del grupo, con lo cual no había espacio para que los acuerdos no se cumplieran por un cambio de agenda de la dirección del grupo.

Debajo de los ministros y dependientes de ellos, se encontraba el nivel de coordinación. Éste estaba conformado por altos oficiales nacionales de seguridad, quienes daban consejos, planeaban y

organizaban las actividades de los oficiales de seguridad y expertos (Klosek 1999: 613). Estos últimos, según Fijnaut (1992) Klosek (1999) y Monaco (1995) eran parte del nivel operativo, tenían la responsabilidad de organizar los grupos de trabajo, lugar en donde finalmente se llevaba a cabo el intercambio de información y de asistencia. La estructura según los mismos autores se complementaba con Unidades de Enlace Nacionales que se dispusieron en las capitales de los Estados Miembro y que estaban encargadas de mantener contacto permanente con sus contrapartes policiales en los otros Estados Miembro (El País 26 de septiembre 1986). Dicho diseño estructural permitió contar con un espacio cerrado en donde participaban solamente funcionarios de seguridad, los cuales probablemente se comunicaban constantemente entre los tres niveles jerárquicos, para ejecutar las actividades que se desprendían de la agenda del grupo.

A menos de un año de la creación de Trevi, en la reunión de Luxemburgo del 26 de julio de 1976, se modificó la estructura del grupo (Bunyan 1993: 1). El nivel operativo se subdividió en cinco grupos de trabajo especializados, cada uno dedicado a los temas nodales relacionados con el terrorismo. En ellos participaban los oficiales de seguridad y expertos que cada país tenía de cada uno de los campos criminales que afectaban a todos los Estados Miembro y para los cuales era beneficioso el intercambio de información y experiencia. Éstos fueron identificados por Francis R. Monaco (1995: 269) y Tony Bunyan (1993: 2) como:

Tabla IV. Grupos de Trevi

Drogas y crímenes serios
Equipamiento y entrenamiento policial y orden público
Medidas de contingencia ante emergencias naturales
Seguridad de instalaciones nucleares y de transportes
Terrorismo

Fuente: Elaboración propia con datos de Monaco (1995: 269) y Bunyan (1993: 2).

Los cinco grupos de la tabla anterior respondían a los diversos campos de la respuesta antiterrorista. Por un lado se necesitaba contar con agencias de seguridad capaces de responder a las diversas formas de expresión de las organizaciones violentas. Por otro, era necesario analizar y conocer a las organizaciones y sus estrategias, así como los vínculos del terrorismo con otro tipo de delitos como, por ejemplo, el financiamiento a través del tráfico ilegal de drogas, armas o la falsificación de moneda y documentos. También era necesario explorar medidas de seguridad para proteger la infraestructura crítica de cada Estado ante la posibilidad de que fueran blancos de las actividades terroristas. El último grupo de contingencias ante emergencias naturales era el único que salía de la lógica antiterrorista. Sin embargo, hoy en día se podría decir que la experiencia y conocimiento en

la respuesta a los actos naturales son de utilidad para la reacción estatal después de un atentado terrorista (Consejo Europeo 2005/8).

Estos cinco grupos fueron la base de la cooperación policial entre los Estados Miembro, eran los espacios en donde se llevaban a cabo los acuerdos para que se realizara el intercambio de información sobre actividades terroristas. Además de esto, según Bunyan (1997: 33) a los grupos se les encargó ser los espacios en donde se debatieran los temas relacionados con la respuesta antiterrorista, entre ellos la asistencia mutua durante los incidentes; el intercambio de conocimientos técnicos y científicos en el trabajo policial y entrenamiento; la cooperación en el campo de la seguridad en la aviación civil, en el campo de la seguridad nuclear y en el tratamiento de los desastres; así como en la prevención y actuación en incendios. De esta forma los grupos no solamente se constituyeron como entes de intercambio y conocimiento de los hechos terroristas, sino también de un mejoramiento de las capacidades de las instituciones nacionales de seguridad para hacer frente a la amenaza, lo cual daba un valor añadido al grupo. Ya que, una vez establecidos los canales de comunicación entre las agencias nacionales de seguridad, el grupo de Trevi podría haber desaparecido, de no ser un lugar en donde también se compartieran conocimientos y experiencias que beneficiasen a las agencias nacionales de seguridad.

Trevi en acción

En los primeros años de actividades de Trevi se realizaron diversas reuniones ministeriales, en las cuales se discutieron las estrategias estatales en contra de los fenómenos terroristas y la complementariedad de la acción de los gobiernos (basada en el intercambio de información y datos entre las agencias de seguridad y justicia). El primer logro de las reuniones en la lucha antiterrorista fue la instauración del grupo sobre terrorismo, asunto que llevó a que en la reunión de Estrasburgo, el 27 de enero de 1977, se firmara el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (Consejo Europeo 1977). En tal convenio se acordaron los compromisos de los Estados Miembro sobre la extradición de presuntos terroristas, con lo cual se pretendió eliminar los diferendos entre los gobiernos sobre el tipo penal de las actividades criminales relacionadas con este el delito, lo que en aquellos años era un avance para la lucha contra esta actividad criminal.

No sobra recordar que, en aquellos años, no existía una definición de terrorismo que fuera compartida por la legislación de todos los Estados Miembro. Lo que impedía la persecución de los actos en todo el territorio europeo y tenía consecuencias sobre la extradición de presuntos terroristas. Estos, una vez identificados y localizados en otra nación, creaban diferendos entre los gobiernos sobre la actividad criminal, su interpretación y definición. El caso de ETA o de las

organizaciones palestinas, son ejemplos de los problemas que causaban dichos desacuerdos. El gobierno francés no reconocía las actividades de ETA como terroristas, mientras que el griego hacía lo mismo con las palestinas (NYT 9 de diciembre 1988), lo cual impedía la persecución de los etarras y palestinos en dichos países y, por lo tanto, su respectiva extradición.

De los cinco grupos de Trevi, el de terrorismo se enfocó, además de la realización del mencionado Convenio, a la discusión sobre la creación de una red segura de comunicaciones entre las agencias de seguridad de los Estados Miembro. Por la cual pudieran transferir información y datos sobre el fenómeno terrorista, así como las experiencias sobre los procedimientos de seguridad y forenses en las escenas criminales terroristas. Aunado a ello se realizaron documentos de análisis sobre la amenaza terrorista en el territorio europeo, en los que se planteaban las experiencias en el manejo de los incidentes graves de terrorismo. Junto a ello se creó una guía de mejores prácticas, se realizaron seminarios y actividades de formación, así como una guía de puntos de contacto de las agencias nacionales de seguridad para su comunicación (Bunyan 1993: 2 y 1997; Klosek 1999: 614).

Casi una década después del acuerdo del Convenio para la represión del terrorismo, se celebraron en 1986 tres conferencias. La primera fue en abril en La Haya, la segunda en noviembre en Estrasburgo y la tercera se realizó con carácter de extraordinaria en septiembre, en Londres, a petición del gobierno francés. En ellas se propusieron diferentes medidas concretas para el combate a las actividades terroristas a partir de las pláticas anteriormente establecidas, estas fueron: la implementación de una *línea caliente* para una comunicación segura, rápida y eficaz entre las agencias de seguridad para la transmisión de información sobre terrorismo, la aplicación de los conocimientos operativos para otro tipo de crímenes; el intercambio de información sobre las licencias de armas en los Estados Miembro y la búsqueda de mecanismos para dificultar el pago de secuestros (Gallego 25 de abril 1986; Bunyan 1997:36). Junto a ello, en referencia a los asuntos fronterizos se acordaron medidas para reducir los abusos en las solicitudes de derecho de asilo y el intercambio de información sobre expulsiones de extranjeros. Definieron un grupo espacial dedicado a los temas migratorios y otro a la cooperación consular, así como la creación de una red conjunta de agentes de policía para establecerlos en los países productores y de tráfico de drogas ilegales. En este año se propuso la ampliación de Trevi a veintiún miembros, sin embargo, la idea no prosperó debido a que Grecia, Malta, Irlanda y Francia no habían ratificado el único texto elaborado por el grupo: La convención de represión del terrorismo de 1977 (El País 26 de septiembre 1986; García 21 de octubre 1986; Cembrero 28 de abril 1987; Bunyan 1997: 38).

En 1987 las reuniones se llevaron a cabo en abril en Bruselas y en diciembre en Copenhague. En ellas se acordó una política común de visados para 59 naciones, se discutió la idea de crear una secretaría para centralizar la información terrorista que funcionara las 24 horas y los siete días de la semana para ayudar a coordinar las acciones de las agencias nacionales de seguridad. Dicha cuestión fue desechada, ante la propuesta de formar una comisión de altos funcionarios que mantuviera constantes relaciones con la *Troika* del Grupo y que, a partir de ellos, se realizaran los intercambios de información de operaciones e investigaciones. Finalmente aprobaron la creación de un centro de documentación antiterrorista y un tipo de ficha especial para los terroristas buscados por los países de la Unión Europea (Cembrero 28 de abril 1987; García 10 de diciembre 1987). Esto último fue un avance en el reconocimiento de las actividades violentas y en la persecución de los presuntos responsables en las diferentes naciones.

Al año siguiente, en 1988, las reuniones se realizaron en la ciudad de Múnich y Atenas, en junio y diciembre, respectivamente. En ellas prosiguieron las discusiones del año anterior sobre los acuerdos para los visados de los países terceros. También se continuó con los debates sobre los intercambios de información sobre las actividades terroristas y las formas y métodos para intensificar dicho intercambio. Un tema nuevo para el grupo este año fue el análisis de los esquemas de seguridad para eventos deportivos masivos, en especial las medidas tomadas en los juegos olímpicos de Seúl ese mismo año, las cuales fueron tomadas en cuenta para la organización de las olimpiadas de 1992 en Barcelona (García 4 de junio 1988; Anastasi 11 de diciembre 1988).

Madrid y París fueron las sedes de las conferencias en 1989, las cuales se realizaron en mayo y diciembre respectivamente. En ellas se volvió a discutir la estructura del grupo. Se llegó al acuerdo de crear una oficina central o dirección para el grupo, la cual se encargó de centralizar la información y dar seguimiento a las actividades terroristas y antiterroristas y las relacionadas con el tráfico de drogas. El nuevo órgano estuvo compuesto por cinco funcionarios de enlace dedicados a comunicarse constantemente con las también recién acordadas unidades nacionales de inteligencia o unidades nacionales de enlace en cada uno de los Estados Miembro para la lucha contra las drogas ilegales. Estas unidades, para Tony Bunyan (1993: 4), debían llamarse Unidades Europeas de Inteligencia sobre Drogas, debido a su similitud con la estructura del Servicio de Inteligencia Criminal Nacional Británico (NCIS). Este tipo de Unidades, según Andoura, Sami e Immerman Peter T. (Andoura 2008: 6), son parte de la cooperación a través de redes, mejoran la confianza, permiten la interpretación uniforme de la normativa y llevan a la integración administrativa. Para Solans (1991), las unidades “fueron sumamente eficaces en la cobertura de áreas tanto informativas

como de carácter ejecutivo.”. Por lo cual fueron la estructura seleccionada para realizar los intercambios de información y datos entre las agencias nacionales de seguridad.

Las unidades nacionales estaban dedicadas a la organización del intercambio de información sobre estupefacientes y terrorismo, así como a estudiar e identificar las estructuras de colaboración más estables para las agencias de seguridad. Estas unidades, establecidas en cada Estado Miembro, tenían un carácter temporal (1989-1992) ya que fueron establecidas como un paso intermedio hacia un instrumento estable y mejorado de cooperación que fue diseñado por un grupo especial dentro de Trevi que se denominó Trevi 92. Éste estaba conformado por funcionarios de los grupos de terrorismo y crimen organizado y tuvo la responsabilidad de monitorear, estudiar, seleccionar, coordinar y diseñar los mejores mecanismos de cooperación para los Estados Miembro. Para ello, el grupo de Trevi 92 preparó un Plan de Acción en el cual se esbozaron las necesidades de seguridad ante las justas olímpicas de 1992 y la apertura de las fronteras europeas que se realizó el mismo año, a partir de la entrada del acuerdo Schengen (Bunyan 1993: 7; Consejo Europeo 1999/4; Politi 1997: 29).

Junto a la nueva estructura, en la reunión a finales de año en París, se discutieron los temas relacionados con el libre movimiento de bienes y personas ante la aplicación del ya mencionado acuerdo Schengen (Consejo Europeo 1999/4). Para hacer frente a la nueva realidad fronteriza y proseguir con la vigilancia de las fronteras se creó un banco de datos de visados, se revisó la instauración de puestos conjuntos de revisión fronteriza y se seleccionaron las frecuencias de radio para la comunicación entre los oficiales de policía. Una cuestión que en la reunión de París creó tensiones fue la revisión de los requisitos del gobierno español para la entrega de visados a ciudadanos latinoamericanos, los cuales parecían laxos a los Estados Miembro, lo cual se solucionó con una modificación del procedimiento que, inclusive, fue cuestionado diplomáticamente por algunos gobiernos latinoamericanos (Riding 10 de mayo 1989 y 20 de diciembre 1989/1; Echevarria 11 de mayo 1989 y 13 de mayo 1989/1; El País 27 de junio 1989; Yoldi 6 de noviembre 1990).

En 1990 se realizaron dos reuniones, una en junio en Dublín y la segunda en Roma en diciembre. En ellas se discutieron y acordaron medidas referentes a tres grandes temas. Por un lado sobre la mejora de los instrumentos de cooperación, por otro la ampliación de fuentes de información y finalmente las medidas específicas sobre la seguridad olímpica. En cuanto a los delitos, se enfocaron en el tráfico ilegal de drogas y terrorismo. Respecto al primero, definieron la necesidad de intensificar la cooperación mediante el intercambio de información, así como extender su regularidad. Junto a ello se planteó la necesidad de ampliar el espectro de las transferencias a datos

sobre los métodos de prevención de las actividades relacionadas con este tipo de tráfico. Para mejorar e intensificar la cooperación se buscó la creación de una red de funcionarios de enlace, especializados en los diferentes delitos, que permitiera realizar los intercambios con mayor eficiencia a partir de su conocimiento en el campo, lo que supuestamente disminuiría el tiempo de respuesta en los intercambios de información (Consejo Europeo 1990: 8; Bunyan 1993: 7).

En cuanto al terrorismo, se definió que la cooperación se enfocaría en la intensificación de los intercambios regulares y la actualización de la información sobre las organizaciones terroristas. En esta información se encontraban las tácticas, apoyos, fuentes y formas de financiamiento, así como las consecuencias que ocasionaban las actividades terroristas (Bunyan 1993: 7). A partir de dichas fuentes se pudo iniciar un proceso de evaluación de la amenaza terrorista, conformado con información de todos los Estados Miembro, que dio por primera vez una visión global del fenómeno en el continente europeo

Ante la posibilidad de sufrir ataques en contra de la infraestructura de transporte y con el objetivo de asegurarlas, se acordó identificar y mejorar los estándares de seguridad en las áreas de riesgo de atentado, entre ellas los aeropuertos, estaciones de trenes, puertos y *ferrys*. Para su protección se acordó la realización de reuniones entre los departamentos encargados de la infraestructura, y así los funcionarios intercambiaban experiencias, conocimientos y preocupaciones sobre escenarios y vulnerabilidades del transporte aéreo, terrestre y marítimo. Junto a ello, y ante la libertad de tránsito que implicaba el Acuerdo Schengen (Consejo Europeo 1999/4), se creó una lista de los terroristas más buscados y un sistema de alerta para que todas las autoridades de los Estados Miembro tuviesen información sobre las modificaciones de la lista, a partir de un sistema seguro y encriptado de transmisión de información y datos, por medio del cual también se compartía información detallada sobre las investigaciones de las autoridades nacionales sobre terrorismo y en el que se buscaba que participaran, de ser necesario, funcionarios de diferentes Estados Miembro (Consejo Europeo 1990; Yoldi 8 de diciembre 1990/1; Bunyan 1993: 6).

Finalmente, ese mismo año, se discutió la realización de estudios sobre las condiciones de los cruces fronterizos, en especial las circunstancias en las cuales los funcionarios de seguridad podrían perseguir a las personas más allá de las fronteras nacionales de su Estado. Junto a ello se acordó la creación de un programa para la formación de oficiales de seguridad de los países productores de droga, así como un sistema de funcionarios de enlace en dichas naciones para el intercambio de información (Consejo Europeo 1990; Yoldi 8 de diciembre 1990/1; Bunyan 1993: 6). Estas últimas dos cuestiones pudieron implicar que la comprensión de los Estados Miembro de que la represión de las actividades criminales no solamente se tenía que llevar a cabo entre los Estados Miembro,

sino que era necesario ampliar los horizontes hacia una internacionalización del grupo de Trevi que permitiese hacer frente al carácter transnacional e inclusive global de las actividades criminales.

Para 1991 fueron elegidas las ciudades de la Haya y Luxemburgo para las reuniones. En ellas se llegó al acuerdo de presentar un proyecto en la cumbre de Maastricht, en la cual se firmó el Tratado de la Unión Europea (Consejo Europeo 1992) como el andamiaje legal de la Unión Europea. En el acuerdo se estableció la necesidad de crear lo que el canciller alemán Helmut Kohl definió como un sistema que permitiera hacer frente de manera conjunta y coordinada al problema de la delincuencia organizada internacional, cuestión que fue retomada por el Consejo Europeo (Consejo Europeo 1991: 9; Solans 17 de octubre 1991; Ferrer 4 de diciembre 1991). Con esta acción, el pleno del grupo de Trevi acordó la creación de la Oficina de la Policía Europea o Europol para hacer frente a las necesidades de intercambio de información e inteligencia policial, así como para coordinar la lucha contra los crímenes serios en los Estados Miembro (Consejo Europeo 1995).

En un principio el grupo de Trevi previó que la nueva herramienta o institución policial (Europol) se desarrollaría en pasos. Como se verá, primero se conformaría la Unidad de Drogas de Europol para progresivamente, como segunda acción conformar Europol. Ante ello se planteó la idea de que la Unidad, como lo dice su nombre, comenzara actividades enfocada solamente en los temas relacionados con el tráfico ilegal de drogas, para progresivamente ampliar su mandato a otro tipo de crímenes transfronterizos, transnacionales y graves. De esta forma, en 1991 se acordó la desaparición del grupo de Trevi para dar paso al nuevo esquema institucional permanente e inclusive vinculatorio (Consejo Europeo 1995/1). Lo anterior supuso un gran avance con respecto a los objetivos que se planearon dieciséis años antes, cuando solamente se buscaba tener un espacio confidencial para intercambiar información y experiencias sobre el delito de terrorismo.

En las reuniones de dicho año, no solamente se trataron asuntos estratégicos relacionados con la creación de un mecanismo de cooperación institucional y estable. Sino también se discutieron cuestiones operativas relacionadas con las medidas de seguridad implementadas en los aeropuertos, hoteles y estaciones ferroviarias, ante posibles acciones violentas a consecuencia del inicio de la guerra de Irak. Relacionado con ello, también se acordaron las medidas de protección en Bruselas, de la sede de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); así como el reforzamiento de la seguridad de los países periféricos, y la vigilancia de los residentes iraquíes y de los extranjeros provenientes de comunidades de riesgo terrorista (El País 24 de enero 1991; Montgomery 3 de febrero 1991).

1992 fue un año clave para el grupo de Trevi y para la Unión Europea. Para comenzar, inició el proceso Schengen (Consejo Europeo 1999/4) de abolición de las fronteras nacionales entre los Estados Miembro para la libre circulación de bienes y personas, con las consecuentes medidas de seguridad. A lo anterior se sumó la firma del Tratado de la Unión Europea (Consejo Europeo 1992) el 7 de febrero, en él se estableció una estructura de tres pilares, que hasta 2010 marcó el entramado legal de la Unión. En el tercer pilar, según el Tratado, se enmarcó la cooperación policial y judicial en materia penal, lugar en el que se colocaron los esfuerzos realizados por el grupo de Trevi, que dieron como resultado un plan de acción para estructurar e institucionalizar el esquema de cooperación policial en la Unión Europea.

El ya mencionado Plan de Acción fue revisado en las reuniones de 1992 que se realizaron en Lisboa y Bruselas. Junto a ello según Bunyan (1997: 41-43), se discutieron por un lado, los temas de la amenaza y el financiamiento terrorista y por el otro las diversas cuestiones relacionadas con el mejoramiento de las relaciones entre las agencias de seguridad y diversas cuestiones prácticas sobre la operación de la cooperación policial. Además de ello se analizó la asistencia mutua en las consultas de las autoridades policiales, el derecho de los funcionarios de seguridad a la observación en las persecuciones transfronterizas y la conformación de un Sistema de Información Europeo, junto a los registros digitales. Este último era un tema de vanguardia que gracias a los desarrollos tecnológicos en telecomunicaciones permitía comenzar a pensar en la transferencia de información y datos de forma instantánea y electrónica. Por lo anterior, según el mismo autor, se revisó la cooperación en el campo técnico científico, con la consulta a los funcionarios de enlace y las personas autorizadas para participar en las discusiones sobre la red segura de telecomunicaciones para los intercambios de información.

En dichas reuniones participaron como miembros observadores: Austria, Canadá, Estados Unidos de América, Marruecos, Noruega, Suecia y Suiza. Éstos intervinieron en las discusiones relacionadas con el crecimiento de los enfrentamientos étnicos en los Balcanes y el Cáucaso, así como los sucesos y consecuencias de la guerra civil que se desarrolló en Yugoslavia (Guardiola 12 de junio 1992). La situación de violencia mezclada con la crisis económica y social que se vivía en los países comunistas fue tratada, al igual que las medidas a tomar para controlar el tráfico terrestre en la Unión Europea (Bunyan 1997: 42). Finalmente, continuaron los intercambios de experiencia y opiniones sobre la vigilancia de los eventos deportivos, en especial la experiencia previa y post olímpica de Barcelona 1992, en la cual se conservó la paz y la calma durante todos los eventos.

En 1993 se realizaron las últimas dos reuniones anuales del grupo, las cuales fueron definidas como un foro más eficiente que Interpol con respecto a los intercambios de información (Bures 2008:

499). En ellas se preparó el establecimiento del nuevo órgano de cooperación policial, por medio del acuerdo Ministerial del 2 de junio en el cual se aprobó el establecimiento de la Unidad de Drogas de Europol (Consejo Europeo 1993). A partir del acuerdo, a finales del mismo mes, se discutió la pertinencia de conservar los recursos humanos con los que se contaba para el nuevo proyecto, así como su financiamiento. Resolvieron que los recursos económicos provendrían de aportes de los Estados Miembro y que los funcionarios continuarían por los siguientes seis meses en sus actividades. Lo anterior hizo que la nueva estructura estuviera en condiciones para continuar con los intercambios de información y para procesamiento de inteligencia, lo cual les permitiría cumplir con la entrega del producto de amenazas terroristas internas y externas a las autoridades nacionales de seguridad. Este documento fue el precursor para la futura elaboración de reportes generales de situación y de análisis criminal, los cuales fueron producidos a partir de información general que no provenía de las agencias de seguridad de los Estados Miembro (Bunyan 1997 43-44), sino de información recolectada por los funcionarios del grupo de Trevi.

El grupo de Trevi desapareció en 1993 como tal y la nueva estructura, la Unidad de Drogas de Europol se consolidó dentro de la Unión Europea en el Consejo de Ministros de Interior y Justicia. Su primera reunión fue en noviembre, en ella se acordó la apertura de la Unidad para el primero de diciembre de ese mismo año (Bassett 23 de noviembre 1993). Como se comentó anteriormente, en 1991 en la reunión del 4 de diciembre, se acordó la creación de la Unidad. Ésta era un espacio provisional de cooperación, por donde se realizaban los intercambios de información en materia de drogas en lo que se construía la estructura de Europol. De esta forma la Unidad era un paso intermedio entre el grupo de Trevi y la Oficina de la Policía Europea o Europol, que pudiera responder a las necesidades policiales en la persecución de los delitos de tráfico ilegal de drogas, blanqueo de capitales y crimen organizado; cuestión que, según Albadalejo (2009: 62), es el detonante de la formalización de la cooperación policial en el espacio europeo. Esta Unidad inició con un plantilla de 70 funcionarios que estuvieron dedicados a la creación de un sistema de información sobre narcotráfico y con un presupuesto de 1,202,024,208 euros (Gasca 3 de junio 1993).

Dieciocho años después de la instauración del grupo, la situación en la Unión Europea se había modificado. En ese periodo lo que comenzó como reuniones informales de altos funcionarios de seguridad para la lucha contra el terrorismo, se institucionalizó al demostrar los beneficios operativos para las agencias nacionales de seguridad, que al cooperar en el grupo de Trevi lograron beneficiarse de la información y experiencia de las demás agencias de seguridad europeas. Ante la necesidad de continuar y ampliar el esquema de cooperación, para contrarrestar las actividades

criminales transnacionales, se planteó la creación de un paso intermedio e institucionalizado que a la postre llevara a la Unión Europea a la instauración de un mecanismo que respondiera a las necesidades de seguridad de los Estados Miembro denominado: Unidad de Drogas de Europol.

Un paso al frente: la Unidad de Drogas de Europol

La Unidad de Drogas de Europol inició funciones el 3 de enero de 1994, a diecinueve años de la conformación de Trevi, y un año después de la última reunión del grupo. La nueva estructura finalmente se insertó en la administración de la Unión Europea, en el tercer pilar del Tratado de Maastricht (Díaz 2007: 48). Sin embargo, su funcionamiento no fue acordado sino hasta la firma de la acción común del 10 de marzo de 1995, adoptada con base en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea (Consejo Europeo 1995/1). Ahí se especificaron los objetivos, estructura y funcionamiento de la institución. Con dicha acción podría decirse que comenzó formalmente la institucionalización de la cooperación policial en la Unión Europea, ya que por primera vez se contó con una estructura estable, con personal, presupuesto y reglas escritas aceptadas por los Estados Miembro.

La unidad fue el resultado de las actividades del grupo de Trevi (Díaz 2007: 48). Los beneficios de éste en la coordinación y la cooperación de los funcionarios de las agencias nacionales de seguridad, y las modificaciones en el diseño de la Unión Europea, permitieron el seguimiento de las actividades policiales de cooperación. Todo indica que la experiencia vivida desde 1975 en la transferencia de información y datos sobre diferentes delitos, y la confianza que fue generada entre los ministros y los oficiales de policía, a partir de las actividades del grupo, fueron percibidas como positivas para las acciones de las agencias nacionales de seguridad en contra de las actividades criminales que paulatinamente se fueron transnacionalizando en los estados europeos y que fueron la partida para un esquema conjunto de acción

La base legal para la existencia de la Unidad, como ya se comentó con anterioridad, proviene del acuerdo ministerial para el establecimiento de la Unidad de Drogas de Europol de Copenhague de junio de 1993 (Consejo europeo 1993). El acuerdo, hay que subrayar, no pasó por ningún procedimiento legislativo en los Parlamentos Nacionales. En él se acordó que la Unidad estaría enfocada en dos cuestiones: a) el intercambio de información (incluso información personal) entre los Estados Miembro para la promoción de investigaciones criminales específicas de delitos relacionados con las drogas y b) preparar reportes generales de situación y de análisis criminal a partir de información no personal suministrada por los Estados Miembro y otras fuentes (Consejo europeo 1993). Con ello, dos de las funciones básicas del grupo de Trevi continuaron (intercambio

de información y análisis). Lo cual demuestra la existencia de beneficios a partir de éstas, que dieron como resultado su integración en el nuevo esquema institucional.

El objetivo principal de la Unidad de Drogas, según el acuerdo ministerial (Consejo europeo 1993), era apoyar o ayudar a las agencias nacionales de seguridad a luchar con mayor eficiencia contra las actividades que afectaran a por lo menos dos Estados Miembro. Esto según el mismo documento, se realizaba mediante la recolección, intercambio y análisis de información y datos sobre crímenes relacionados con el delito de tráfico ilícito de drogas a partir de las agencias de seguridad de los Estados Miembro. Explícitamente, en el documento los ministros decidieron que la Unidad solamente se dedicara a dar apoyo estratégico a las agencias nacionales de seguridad, por medio de información y análisis, ya que dejaron claro que la Unidad no sería similar al Buró Federal de Investigaciones americano, ya que carecía de poderes operativos de despliegue y sobre todo de capacidad de efectuar detenciones de presuntos criminales (Consejo europeo 1993; Bruggeman 2000; Europol 2009).

Según el ex director de Europol Mariano Simancas (2011), en aquel momento no se logró llegar a ningún tipo de acuerdo que pudiera trascender más allá de las drogas en el mandato de la Unidad, ya que en aquellos años había un acuerdo entre los ministros sobre la necesidad de cooperar para reprimir e investigar dicho delito. Sin embargo, dice que en los otros tipos de actividades criminales que afectaban a la Unión no quedaba muy claro cómo establecer un esquema institucional de cooperación entre las agencias de seguridad. Comenta Simancas que el terrorismo, tema principal del grupo de Trevi, para la Unidad quedó en el aire, ya que informalmente los funcionarios estaban dispuestos a transferir información, sin embargo un esquema formal les causaba cierta renuencia. Esta cuestión, señala el autor, podría demostrar las reservas que tenían con las contrapartes en este delito, que no hay que olvidar, no era interpretado de la misma manera en cada uno de los Estados Miembro, pese a los esfuerzos realizados en el grupo de Trevi.

El esquema de la Unidad estaba enfocado al apoyo, análisis e inteligencia. La búsqueda de crear una fuerza operativa, al estilo del Buró Federal de Investigaciones (FBI), ha sido una de las sombras bajo la que vivió la institución. Sin embargo esto ha sido reiteradamente negado por altos funcionarios de la Unidad (Consejo europeo 1993: 2; Bruggeman 2000). La posibilidad de que se le dieran poderes de vigilancia y arresto chocaban con los preceptos soberanos y con la idea esencial de Weber (2006) de que el Estado es el responsable de dar seguridad a los ciudadanos. La posibilidad de que los Estados Miembro pensaran en dejar en el conjunto de los ministros y en la Unidad las decisiones sobre la seguridad de sus países, era impensable. Por ello, en ninguno de los documentos oficiales se dejó ver la posibilidad de que los funcionarios de la Unidad tuvieran

actividades operativas. Sin embargo, José Luis Corcuera, cuando era ministro de interior de España, planteó la posibilidad de que en algún momento esto se modificara para dar paso a una policía judicial común, cuestión que hasta la fecha no ha sucedido (Ruiz de Azua 12 de diciembre 1991).

En un inicio, a partir del acuerdo ministerial, la Unidad solamente podía enfocarse a los delitos relacionados con las drogas, como el blanqueo de capitales. Sin embargo en 1995, a partir de una acción conjunta del Consejo, los delitos bajo su mandato se ampliaron e incluyeron el tráfico de sustancias nucleares y radioactivas, los crímenes relacionados con las redes de migraciones clandestinas y el tráfico de vehículos (Consejo Europeo 1995/1 y 1996; Politi 1997: 29). Finalmente el delito de terrorismo fue incluido en 1998 (Europol 1999). Dicha ampliación de delitos respondió a las capacidades que la institución fue desarrollando, así como a los acuerdos a los que llegaron los ministros en cuanto a las definiciones de delitos, como el de tráfico de personas, que hasta la Convención de Europol fue determinado (Consejo Europeo 1996). Por otro lado, en 1998 los parlamentarios europeos, después de revisar el informe de actividades de la Unidad de 1996, llamaron a suspender a corto o mediano plazo los planes de su expansión para enfocarse en los delitos que ya estaban bajo su mandato y las actividades esenciales de la institución: el intercambio de información y experiencia; el apoyo a las investigaciones y el análisis y entrenamiento (Parlamento Europeo 1996).

Las dificultades para la Unidad no fueron pocas, por un lado era un mecanismo temporal de cooperación y coordinación basado en un esquema de paso a paso (Bunyan 1997: 44). Lo cual podía causar expectativas y dudas sobre lo que desarrollaría en años posteriores. La necesidad de posicionarse a corto plazo como una herramienta útil y fiable para los funcionarios de las agencias nacionales de seguridad era una necesidad para su supervivencia. Esta última no dependía solamente de la Unidad ya que como se ha comentado, por lo menos para los intercambios de información, dependía de los Estados Miembro. Cuestión que fue identificada claramente por los parlamentarios europeos, quienes en la resolución del Reporte Anual de Europol de 1996 (Consejo Europeo 1998 y Europol 1999), expresaron que la Unidad no contaba con un apoyo absoluto de las agencias nacionales de seguridad. En el mismo documento hicieron un exhorto para que con un espíritu de absoluta lealtad dejaran las actitudes de resistencia hacia la Unidad. Junto a ello hubo periodos de animadversión reflejada en la siguiente declaración de la eurodiputada Maruja Sornosa del 26 de agosto de 1996: “diferentes iniciativas de cooperación y de desarrollo de estrategias organizadas por la Unidad de Drogas de Europol (no habían tenido) un resultado alentador” (El País 26 de agosto 1996), con lo cual ponía en duda los beneficios de la Unidad para las agencias nacionales de seguridad y por lo tanto sobre su pertinencia.

Aunado a lo anterior, otro tipo de complicaciones de la Unidad llegaron del Comité de Asuntos Internos y Libertades Civiles del Parlamento Europeo, donde los eurodiputados expresaron su descontento con el actuar de la institución respecto a la elaboración del Reporte Anual de 1996 de la Unidad. Éste fue el primero al que tuvieron acceso, ya que los dos anteriores no fueron presentados ante dicho órgano de la Unión Europea. Para manifestar su descontento, los eurodiputados dejaron plasmado que el Reporte era *inadecuado* por la poca información que contenía en sus doce páginas de texto. Este cuestionamiento iba directamente en contra de la Unidad, ya que la elaboración del Reporte dependía solamente de ella y nada tenía que ver con la actitud de los Estados respecto a ella, lo cual, con el tiempo, fue subsanado con reportes adecuados para el Comité (Parlamento Europeo 1998).

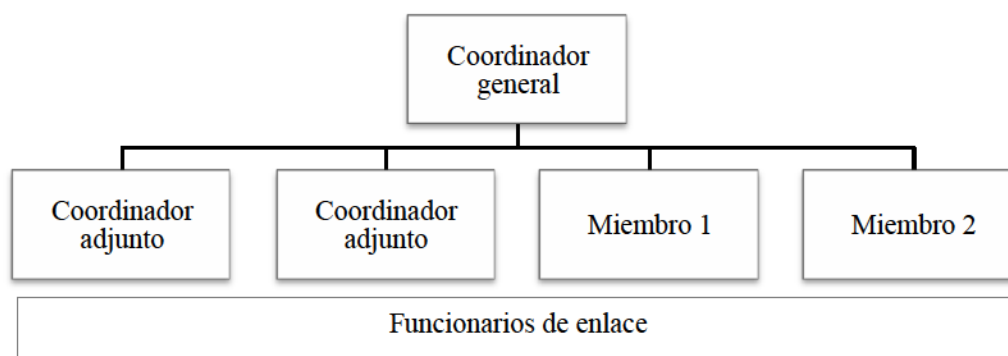
Una de las primeras acciones que se llevaron a cabo dentro de la Unidad fue el establecimiento de un sistema de información centralizado denominado Cañón Berta para la transferencia de información entre los funcionarios de enlace y para el análisis que se efectuaba en la propia Unidad. En el Cañón se incorporaron datos, análisis e hipótesis de las agencias de seguridad de los Estados sobre las actividades criminales. Estaba compuesto por dos partes, por una lado las bases de datos de condenados y sentenciados; por otro los ficheros de análisis que contenían información sobre el entorno, las conexiones y el modus operandi de las actividades delictivas. Con ello se creó un sistema que contuviera información útil para las investigaciones policiales. Al cual se le agregó, para facilitar el acceso y la búsqueda de datos, un sistema de ficheros de índice, en los cuales, de manera rápida, se podía conocer la información que se encontraba en el Cañón (Vidal-Folch 14 de julio 1996).

Junto al diseño y desarrollo del sistema de información, la Unidad tuvo por encargo, en 1996, establecer, mantener y diseminar un directorio de competencias especializadas y de habilidades de las agencias de seguridad y sus funcionarios en la lucha contra el crimen organizado (Consejo Europeo 1996/1). Éste se realizó a partir del suministro de información de las agencias nacionales a la Unidad. Dicho producto demuestra uno de los elementos indispensables en el intercambio de información que podría reducir las dificultades para localizar información. Ya que hasta ese momento, era desconocido para diversas agencias de seguridad y sus funcionarios el lugar donde podían localizar la información que necesitaban para completar o descartar las investigaciones criminales en las agencias de seguridad del resto de los Estados Miembro (Consejo Europeo 1996/1). Con este directorio se redujo el desconocimiento existente en las agencias de seguridad y se amplió la posibilidad de que se llevaran a cabo los intercambios de información y datos.

Estructura y funcionamiento

Para el funcionamiento de la Unidad, como se verá en el siguiente gráfico, se propuso en 1993 una estructura simple de tres niveles, similar a la del grupo de Trevi. Ésta estaba conformada por un coordinador general (Consejo Europeo 1995/1: 4), puesto que recayó durante el periodo de vida de la Unidad en Jürgen Storbeck, que fue nombrado en junio de 1994 y quien prosiguió dirigiendo el mecanismo después de las modificaciones que se llevaron a cabo con la creación de Europol en 1999. En un principio el Coordinador General estuvo auxiliado, por dos coordinadores adjuntos, cuestión que fue modificada al año siguiente, 1994, para ampliarlo con dos adjuntos más, cuyas actividades estaban específicamente definidas (Consejo Europeo 1995/1: 4). Este esquema permitió darle a la institución cierta flexibilidad o prever la posibilidad de que las necesidades administrativas superaran a dos coordinadores adjuntos. Los funcionarios eran nombrados por el Consejo de Ministros de Interior y Justicia, aconsejados por los oficiales más antiguos provenientes del grupo de Trevi. Éstos también eran los encargados de la administración diaria de la Unidad y de la contratación del personal externo (exceptuando a los oficiales de enlace) y de los expertos (Consejo Europeo 1993 y 1995/1; Bassets 21 de junio 1994). La inclusión de estos últimos en este tipo de organizaciones, según Deflem (2005:15), era una tendencia internacional ya que las agencias pueden confiar en el conocimiento de expertos para apoyar los planes multilaterales en contra de la criminalidad organizada.

Gráfico IV. Estructura de la Unidad de Drogas de Europol



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Europeo (1995/1: 4).

La estructura de la Unidad fue complementada con los funcionarios de enlace, éstos eran propuestos por el ministro representante de cada Estado Miembro y nombrados por acuerdo del Consejo. El envío de los funcionarios inició en julio de 1993, a éstos se les unieron analistas especializados en diversas áreas como las telecomunicaciones, administración y seguridad. En conjunto, a partir de estos funcionarios, se realizaban las transferencias de información y el análisis sobre las actividades

criminales (Consejo Europeo 1993). Para 1996, la Unidad contaba con tres analistas y cuarenta funcionarios de enlace, lo cual demuestra, por la diferencia de cifras, que probablemente la principal actividad de la Unidad era la transmisión de información entre las agencias nacionales de seguridad (Vidal-Folch 14 de julio 1996).

De esta forma, los funcionarios de enlace eran la parte central de la institución. Éstos eran nombrados por las agencias nacionales de seguridad y respondían ante la legislación local del país al que representaban. Su trabajo estaba coordinado y supervisado por el coordinador general de la Unidad y se dedicaban a gestionar el intercambio de información y datos que, como se ha señalado, se efectuaba bilateralmente. Para contar con recursos humanos se decidió que los Estados Miembro enviasen por lo menos a dos oficiales de las agencias de seguridad para conformar el sistema de funcionarios de enlace, con lo cual se multiplicó por dos el personal base para esta área en un periodo corto. Esto sin tomar en cuenta que para la Unidad no se puso un límite de funcionarios que cada Estado podía enviar a su sede. El número estaba definido por el espacio y los recursos que tenía la Unidad para recibirlos y los que las agencias de seguridad decidían invertir (Consejo Europeo 1993 y 1995/1).

Los funcionarios de enlace eran el canal contemplado para efectuar el intercambio de información y datos (incluidos los personales) entre los Estados Miembro. Contaban con acceso a toda la información y datos de las agencias de seguridad de la nación a la que representaban. Por ello tenían capacidad para localizar y, en su caso, entregar o denegar la información solicitada. En el intercambio de información y datos, un aspecto fundamental era el cumplimiento de las leyes nacionales. Los funcionarios de enlace eran los encargados de supervisar su apego de las transferencias a los marcos normativos. Para el traslado de la información era necesario que se acataran las leyes del Estado solicitante y del receptor, así como las condiciones que alguno de los dos participantes pusiera a la información o datos, ya que en algunos casos dicha información podía ser sensible, por tratarse de investigaciones en proceso o datos personales que podrían dañar a los ciudadanos (Consejo Europeo 1993, 1995/1, 1995/2).

Los intercambios de información se realizaban de forma bilateral mediante los funcionarios de enlace. Sin embargo, en caso de que algún Estado encontrase datos en alguna de sus investigaciones, que pensara que le podían ser útiles a otro Estado, podía enviarlos a través de los funcionarios de enlace, sin necesidad de que se realizara una solicitud formal. Con ello se daba la posibilidad de crear un ambiente de transferencia y de conocimiento entre las agencias de seguridad sobre los temas e investigaciones que les interesaban o estaban llevando a cabo. Al efectuarse los intercambios entre los funcionarios de enlace, sin la participación de un agente externo, se crearon

vínculos entre ellos con lo que se buscaba facilitar las relaciones entre las agencias de seguridad (Bunyan 1995: 14-15).

Junto a la información y datos sobre investigaciones criminales, dichos funcionarios estaban encargados de preparar los reportes de situación y de análisis criminal con base en información (no personal) suministrada por los gobiernos a los que representaban. Por ello, no sólo debían tener acceso a las bases de datos de las agencias de seguridad, sino también a los documentos estadísticos y de inteligencia que permitieran conocer el panorama de las actividades criminales transnacionales en su país, así como los posibles nexos en otros Estados Miembro (Consejo Europeo 1995/1). De esta forma los oficiales debían de tener acceso a información criminal y de inteligencia relevante de sus países para ser el canal de intercambio entre agencias nacionales de seguridad.

Una vez que se efectuaba la solicitud entre los oficiales de enlace, éstos tenían que referirse a las Unidades Nacionales. Éstas eran el lugar donde se centralizaba la cooperación internacional, ya que era generalmente el canal por donde llegaban los requerimientos de organismos como Interpol o de naciones que tuvieran acuerdos de cooperación en materia policial. Uno de los acuerdos de los Ministros, para el adecuado funcionamiento de la Unidad, fue que no existiera una gran diversidad de puntos de contacto, sino que más bien las solicitudes fueran canalizadas por una o dos unidades nacionales, las cuales sobra decir eran las responsables de un adecuado manejo de la información al interior de las agencias nacionales de seguridad y su oportuna transferencia a través de los funcionarios de enlace (Consejo Europeo 1995/1).

La diversidad de estructuras policiales en los Estados Miembro (centrales, federales y mixtos) (den Boer 2002) obligaba a tener un área que pudiera buscar en todos los archivos policiales la información o datos solicitados. Por ello se crearon Unidades Nacionales, con la autoridad en las agencias nacionales de seguridad para gestionar las solicitudes de información. En comparación, como se podrá ver en el apartado referente a los socios, la cooperación internacional policial con los Estados Unidos de América y la Unión Europea, cuenta con un gran número de puntos de contacto, cuestión que en aquellos años se buscaba evitar. Finalmente, las Unidades Nacionales, sin ser parte de la estructura orgánica de la Unidad de Drogas de Europol, pertenecían a la arquitectura del sistema de cooperación policial ya que eran un elemento sustancial para la localización de la información y datos, sin ellas no se hubieran concentrado las solicitudes de información, ocasionando una saturación para los funcionarios de enlace que tendrían que realizar un esfuerzo extra para localizar y solicitar la información a las autoridades adecuadas (Consejo Europeo 1995/1).

Transferencia de información y datos

La transferencia de información y datos entre las agencias nacionales de seguridad, por medio de los funcionarios de enlace, se efectuaba a partir del ya comentado sistema de información llamado Cañón Berta. Éste tenía una peculiaridad aceptada por el Consejo: la prohibición expresa de que se almacenara información y datos de las agencias de seguridad, y que ésta compartiera con Estados terceros (no miembros) u organizaciones internacionales relacionadas con la seguridad, como podría haber sido Interpol (Consejo Europeo 1995/1). Con ello se buscaba asegurar que el intercambio sólo fuera conocido por las partes interesadas, que se cumpliera la legislación correspondiente y que la información no fuera utilizada por otro Estado u organización para un fin distinto a la petición inicial u objetivo de la transferencia.

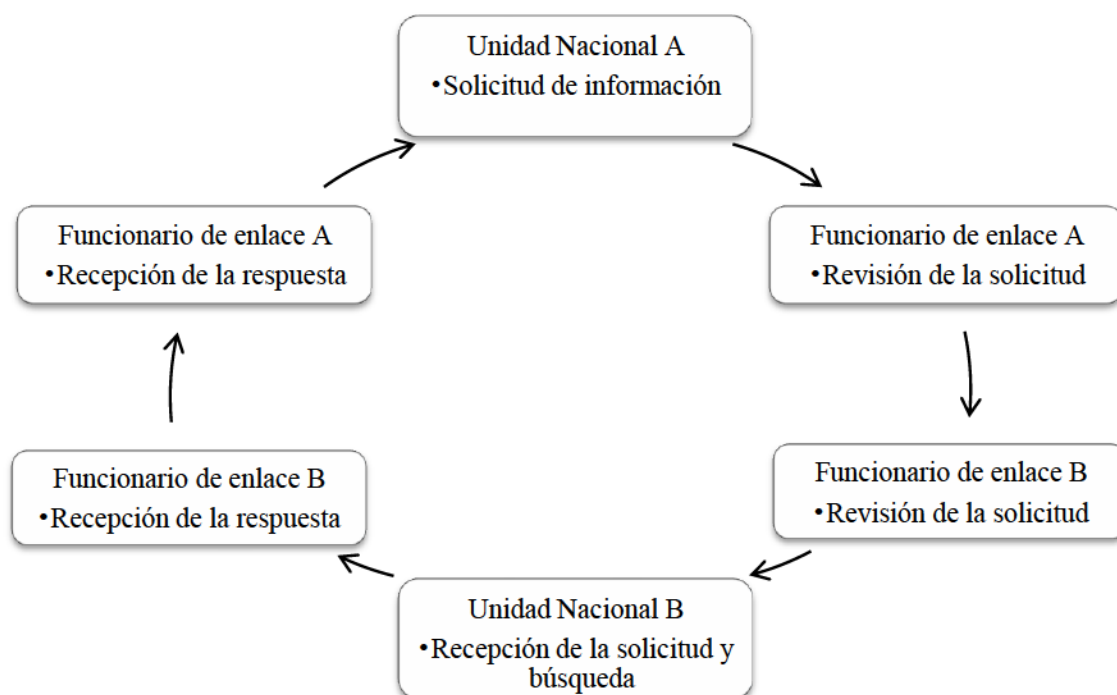
A partir de la organización planteada para la Unidad de Drogas de Europol, la transferencia de información y datos se efectuaba entre los oficiales de enlace y las Unidades Nacionales en el siguiente esquema. A partir de una investigación policial de una agencia de seguridad nacional, el funcionario encargado solicitaba a la Unidad Nacional que enviara una solicitud de información al funcionario de enlace (desplegado en la Unidad de Drogas de Europol), para que éste la revisara (cumplimiento legal) y, en su caso, la entregara a su par de otro Estado Miembro, para que éste de nueva cuenta la revisara (cumplimiento legal) y en su caso la enviara a su respectiva Unidad Nacional para la localización de la información o datos en las agencias de seguridad de su Estado. Una vez que se tenía respuesta a la solicitud, se efectuaba el procedimiento en sentido inverso para que regresara al funcionario a cargo de la investigación que inició la solicitud de información y datos (Consejo Europeo 1995/1).

En 1996, el coordinador de la Unidad de Drogas de Europol, Jürgen Storbeck explicó de la siguiente forma, con un caso real, el funcionamiento del intercambio de información:

“la policía de Colonia (Alemania) pide información del historial de un narcotraficante a los otros países, a través de los oficiales de enlace. Éstos se reúnen y discuten. Cada uno examina su fichero nacional o consulta a la unidad nacional, su policía judicial. En tres o cuatro horas se acopia toda la información y se le suministra a Colonia. Mientras tanto, se analiza, se establecen hipótesis probables, se coordina una operación. Y todo acaba en la desarticulación de una red mediante una entrega controlada” (Vidal-Folch 15 de julio 1996/1).

La explicación de Jürgen Storbeck sobre el proceso, puede sonar sencilla, sin embargo, como ya se ha comentado para la transferencia de información, se tenían que cumplir las leyes nacionales de los Estados implicados en la investigación. Dichas leyes, como se ha comentado, no se encontraban homologadas y por ello causaban problemas para la transferencia, e inclusive la imposibilitaban. Por ejemplo: si un país solicitaba información en poder de otro, que fue obtenida mediante procedimientos legales en la Nación, pero que en el país solicitante son catalogados como ilegales, se entraba en un conflicto. Esto debido a la diferencia de reglamentación, lo cual debía de ser dirimido por los funcionarios de enlace, y por las Unidades Nacionales, para que no se cometiera un delito que posteriormente desacreditara la prueba en el proceso judicial.

Gráfico V. Proceso de transmisión de información y datos



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Europeo (1995/1).

Estadísticamente el número de solicitudes de información y datos a partir del sistema de funcionarios de enlace fue creciente. En el primer año de funcionamiento de la Unidad, 1994, los Estados Miembro acudieron a ella en 585 ocasiones. Para el año siguiente el número creció en un 152% para llegar a las mil 474 solicitudes. En 1996 prosiguió con un aumento de 39%, no tan grande como en el año anterior, pero suficiente para llegar a las 2 mil 53 solicitudes (Parlamento Europeo 1998: 8). Si bien uno pensaría que pese a dicho crecimiento son pocas las solicitudes de información (5.6 por día de los quince miembros), se puede ver como un avance el que las agencias nacionales de seguridad acudieran a la Unidad para apoyar las investigaciones criminales y también

como un reconocimiento a los esfuerzos realizados. Ya que sin las solicitudes de información de las agencias nacionales de seguridad la Unidad de Drogas de Europol no hubiera tenido razones para existir. Cuestión que en más de una ocasión fue pensada y que se ve reflejada en la declaración del Secretario de Interior del Reino Unido, Michael Howard, ante el Parlamento Británico, en el sentido de que la Unidad de Drogas de Europol tenía que desarrollar una trayectoria antes de que se pudiera confiar en ella (Statewatch 1995).

Para el funcionamiento de la Unidad de Drogas de Europol, como con cualquier otro tipo de institución, se necesitaba un esquema de financiamiento. Se convino en el acuerdo ministerial de 1993 que los costos de mantenimiento de los oficiales enviados a la Unidad, serían cubiertos por los estados nacionales, así como los enseres o equipos que requirieran para realizar sus labores diarias. Los gastos relacionados con la puesta en marcha de la Unidad fueron cubiertos por el país sede de las oficinas centrales. Los Países Bajos cubrieron los costos de la infraestructura física y de los aspectos mínimos para el inicio de actividades. Se contempló, ante la carga financiera que representaría la Unidad, que cada uno de los estados pudiera efectuar contribuciones basadas en un porcentaje del Producto Interno Bruto. Las aportaciones de los países, más las de la sede, crearon un esquema mixto para mantener un mínimo de recursos que permitirían el funcionamiento adecuado de la Unidad (Consejo Europeo 1993 y 1995/1; Parlamento del Reino Unido 2003: 14).

El presupuesto de la Unidad de Drogas de Europol se triplicó de 1997 a 1999, pasó de 5 millones 480 mil 776 euros a 18 millones 896 mil euros. Una parte de este presupuesto fue destinada al desarrollo del sistema de información que implicó la inversión de 6 millones 690 mil 404 euros, más del gasto global de la Unidad de los años de 1997 y 1998. Los demás recursos se utilizaron para su funcionamiento y para reclutar personal. En dicho periodo se sumaron a la Unidad 24 personas, con lo cual se llegó a un total de 118 funcionarios, los cuales trabajaban con los más de 42 funcionarios de enlace enviados por las agencias de seguridad de los Estados Miembro. Los ciudadanos de los Países Bajos, al ser la sede, ocupaban casi una tercera parte de los funcionarios de la Unidad, descontando a los de enlace, lo cual nos dice que la movilidad de los oficiales de policía de otras naciones para ocupar puestos de la propia Unidad no fue en un inicio muy grande (Europol 1999 y 2000).

La Unidad, como ya se ha comentado, fue el paso intermedio entre el grupo de Trevi y la Oficina de la Policía Europea. Por ello, al inicio de actividades de esta última, se aprovecharon los recursos existentes con el nuevo organismo de cooperación. Sin embargo, la Unidad de Drogas en sus pocos años de existencia reportó avances palpables. En los reportes anuales que efectuó la Unidad, señala Occhippinti (2003: 52), se observa un crecimiento de las solicitudes de información de los Estados

Miembro. Tan sólo en 1997 se dio un crecimiento del 20% con respecto al año anterior, de 2,053 pasaron a 2 mil 608. Aunado a esto, en dicho periodo se sentaron las bases para el funcionamiento del Sistema Informático de Europol (TECS), herramienta indispensable para la transferencia de información y datos entre las naciones y para su almacenamiento y posterior análisis (Consejo Europeo 1993 y 1998; Parlamento Europeo 1996 y 1998).

Para el funcionamiento de la Unidad se creó un documento estratégico para guiarla: el Programa de Trabajo. El documento era anual y en él se plasmaban los objetivos y actividades que se desarrollaría cada año. Este documento era elaborado por el coordinador de la Unidad y se ponía a consideración y aceptación en el Consejo Europeo, ante los ministros de seguridad y justicia de los Estados Miembro. Una de las cuestiones de mayor relevancia dentro de este documento eran las acciones encaminadas al establecimiento de los protocolos y herramientas para facilitar la transferencia de información y datos entre las agencias nacionales de seguridad. Al igual se posicionaban las medidas que se tomaron dentro de la Unidad para establecer la agenda, que permitió la temporalidad de la Unidad como paso intermedio entre el grupo de Trevi y el instrumento estable e institucionalizado de cooperación policial en la Unión Europea: Europol (Consejo Europeo 1993).

Junto a dicho documento, la institución presentó, también cada año, un Reporte Anual, en el cual se explicaban los avances y logros de la institución. En él se plasmaban las modificaciones realizadas dentro de la Unidad, así como el uso del presupuesto y el estado del personal. Además de ello, en el documento se narraron las actividades en las que participó la institución en conjunto con las agencias nacionales de seguridad, el número de transferencias de información y el estado de las actividades criminales en la Unión Europea. A partir de dicho documento, en comparación con lo que sucedió con el grupo de Trevi, se puede conocer la evolución de la Unidad, la cual rendía cuentas al Consejo de la Unión y a los Estados Miembro sobre sus actividades, a diferencia del grupo de Trevi que mantenía en secreto sus actividades y no rendía cuentas a ninguna autoridad (Consejo Europeo 1993 y 1998; Parlamento Europeo 1996 y 1998).

La capacidad que tenía la Unidad de Drogas para hacerse de información estratégica sobre las actividades criminales de las agencias nacionales de seguridad, le permitió comenzar a conocer los vínculos transnacionales de los diferentes delitos, en especial los relacionados con las drogas. A partir de ello, en los Reportes Anuales se explicaron a grandes rasgos las amenazas criminales y su funcionamiento a partir de la identificación de sus nexos en los Estados Miembro y las acciones de cada uno de éstos en contra de cada uno de los delitos serios bajo competencia de la Unidad (Parlamento Europeo 1996).

En el Reporte Anual de la Unidad de 1998 (Europol 1999) se informó su participación, en cuatro operaciones transnacionales contra los delitos relacionados con drogas, en conjunto, con autoridades policiales de España, Suecia, Bélgica, Alemania, Países Bajos, Dinamarca, Italia, Reino Unido, Austria, Bélgica, Portugal, Kosovo y Yugoslavia. En las operaciones fueron detenidas 107 personas por diferentes delitos de drogas. Gracias a la acción conjunta y simultánea de diversas agencias de seguridad en sus respectivos países, a partir de la solicitud y entrega de información y datos sobre personas y organizaciones vinculadas con las investigaciones.

En 1999 desapareció formalmente la Unidad de Drogas de Europol para dar paso a la nueva organización de la Oficina de la Policía Europea o Europol. Como se ha comentado anteriormente, y al igual que en el caso de la evolución del grupo de Trevi a la Unidad de Drogas de Europol, el personal, recursos y el sistema de información de esta última fue utilizado en la nueva institución, al igual que los conocimientos y experiencias. El paso de una organización a la otra fue relativamente sencillo ya que, inclusive la persona encargada de la coordinación pasó a dirigir a Europol, con lo cual las líneas de acción se conservaban y se le daba continuidad al trabajo realizado durante los cinco años de existencia de la Unidad de Drogas de Europol en la lucha contra los delitos transfronterizos y transnacionales que amenazaban a la Unión.

Conclusiones

La cooperación y coordinación policial europea nació de forma más o menos estructurada en la década de los setenta como respuesta a las actividades terroristas que se desarrollaban y comenzaban a caracterizarse por el transnacionalismo. En aquellos años inició la publicidad global de dicha actividad criminal a partir del desarrollo de los medios de comunicación, en especial la televisión (Bunyan 1993; den Boer 2003; Pulido 2005; Rees 2008; Monar 2009; Bures 2011). Dicha situación propició la creación de un espacio informal de profesionales de seguridad, que paulatinamente, ante los resultados y la utilidad evolucionó y se institucionalizó para volverse un espacio con reglas, códigos y responsabilidades para todos sus miembros, lo cual según el neoinstitucionalismo de March y Olsen (1998 y 2005) es el proceso natural en las organizaciones.

Las modificaciones que se desarrollaron en el periodo 1974-1999 indican el aprovechamiento de la experiencia y el conocimiento adquirido para el mejoramiento y formalización del mecanismo de cooperación y coordinación. Lo anterior se expresa claramente en la estructura y en las normas formales que paulatinamente se le impusieron. De igual forma se observa en la evolución y conformación de los grupos de trabajo de la institución, los cuales al inicio estaban enfocados a

diversas actividades y que al fusionarse dieron como resultado, la unión de los de mayor relevancia y la creación de uno especializado en la mejora de los mecanismos de cooperación y coordinación.

Esta especialización en la búsqueda de los mejores mecanismos, demuestra las dificultades en el campo de la cooperación y coordinación. Entre ellas sobresalen en el periodo antecesor a Europol, los problemas causados por las diferencias nacionales de las agendas de las agencias de seguridad y, en especial, la variedad de legislaciones para la persecución de los delitos especificados. Estas cuestiones que lentamente fueron superadas, se vieron complementadas con la confianza y las dificultades políticas que implicó demostrar la utilidad de un espacio que implica la cesión y transmisión de ciertos aspectos básicos de la seguridad y por lo tanto de las soberanías nacionales.

La modificación de los grupos de trabajo que iniciaron abarcando diversas actividades criminales, que se dio conforme se fue institucionalizando la cooperación y coordinación, demuestra la existencia de temas de mayor sensibilidad y relevancia. Se observa que uno de los espacios en donde se pudo avanzar y que despertaba mayor interés fue el de las drogas. De ahí que esta actividad sea el eje articulador de la institucionalización, la cual fue experimentada en la Unidad de Drogas de Europol. Y que como se podrá ver en el capítulo siguiente es la base de nuestro objeto de estudio: Europol. Lo anterior nos indica que la forma de crear un mecanismo de este tipo parte de un acuerdo entre los estados, quienes son convencidos de los beneficios de la sesión de soberanía y de la conjunción de acciones de las agencias nacionales de seguridad contra actividades criminales específicas, conforme a procedimientos claros y observables por todos los miembros, para ampliar las capacidades de las agencias nacionales de seguridad.

Capítulo 5. La institucionalización de la cooperación y coordinación policial: Europol

Introducción

En el presente capítulo se analiza la estructura y funcionamiento de Europol. Conforme al capítulo anterior, en el que se explican los antecedentes de la institución, se exponen en las siguientes páginas los elementos principales de institucionalización de la cooperación y coordinación policial en la Unión Europea. Como toda institución, Europol cuenta con un marco legal que define su mandato y los límites bajo los que se encuentra. Por ello, en este apartado, a partir de la Convención de Europol (Consejo Europeo 1995) y sus subsecuentes enmiendas, se analiza de forma longitudinal la evolución de sus actividades, conforme a las variables neoinstitucionales que se utilizaron en el capítulo anterior. Estas últimas permiten al lector continuar el análisis de la cooperación y coordinación policial conforme a los mismos elementos presentados en el apartado anterior, pese a las modificaciones que ha sufrido el objeto de estudio.

De esta forma en el apartado se analizan los órganos de la institución y sus facultades. Cabe resaltar que se retoma el papel de las instituciones europeas, como el Consejo o el Parlamento, para explicar los elementos subyacentes en la toma de decisiones, de diseño institucional y de políticas que afectan directamente a la institución, cuestión que también implica un esquema de transparencia y rendición de cuentas que sobrepasa los órganos propios de Europol. Al interior de la institución se analizan la Junta de Administración y la Dirección, las cuales, respectivamente, son las encargadas de definir la orientación que se le da a Europol y su trabajo y administración diaria. A partir de ellas se analiza la evolución de los objetivos, así como los mecanismos que hacen posible la cooperación y coordinación. Conforme a ello se analizan las modificaciones que ha sufrido la institución en cuanto a la gestión de los procesos, los cuales se han visto reflejados en su estructura orgánica.

Esta última es analizada a partir de un estudio comparado longitudinal en el cual se observan las modificaciones que se fueron efectuando conforme a las necesidades organizacionales presentadas a lo largo del tiempo. La estructura si bien, como se podrá observar, se modificó completamente en diversas ocasiones, ha procurado seguir con los mismos elementos esenciales, lo cual ha llevado a que los cambios se hayan producido conforme la ampliación del mandato, la modificación de las prioridades o inclusive por las nuevas formas en que la criminalidad organizada y el terrorismo se comportan. Ante ello, se podrá observar que la complejidad de la estructura no ha crecido, con lo cual se evidencia que las modificaciones en el mandato de la institución han podido ser gestionadas

a partir de las herramientas que se plantearon desde el grupo de Trevi, que se ampliaron y que han sido el principio para la cooperación y coordinación. Finalmente el presente capítulo da al lector los elementos sustanciales de la institución, los cuales son indispensables para comprender cómo se ha desarrollado el mecanismo y la forma en que funciona actualmente. Asimismo, los cambios que son analizados y sus razones permiten observar la flexibilidad de la institución, la cual, busca adaptarse para enfrentar a un enemigo con altos niveles de adaptación, que actúa en todas las naciones, que no tiene límites internos y que permea a las sociedades donde se encuentra.

Convención: ¿Por qué y para qué?

En el Tratado de Maastricht, en la parte dedicada a la cooperación policial o Tercer Pilar, se contemplaban tres tipos de instrumentos legales: 1) Convenciones, 2) Acciones y 3) Posiciones, estas dos últimas en la modalidad de conjuntas. Lo anterior se plasmó en el título VI referente a las provisiones de cooperación en el campo de justicia y asuntos internos de la Unión Europea, donde en el artículo K.3-C se acordó que el Consejo Europeo es el encargado de redactar convenciones y adoptarlas (Consejo Europeo 1992 y 2009/4). Conforme de dicho marco de toma de decisiones se decidió establecer, como una convención, el marco legal para la futura Oficina de la Policía Europea o Europol. Este documento legal fue acordado por los ministros y tuvo que ser ratificado por los parlamentos nacionales de los Estados Miembro y que ha sido enmendada en diversas ocasiones hasta 2009, cuando fue sustituida por una Decisión de Consejo (Niemeier 2010: 100) y conforme a las adecuaciones que implicó la puesta en marcha del Tratado de Lisboa.

La Convención de Europol fue el resultado de los esfuerzos realizados para institucionalizar, entre los Estados Miembro, la cooperación entre las agencias nacionales de seguridad. Como se ha visto desde las primeras acciones del grupo de Trevi, los funcionarios de policía buscaban desarrollar un marco para el intercambio de información y datos. Los esfuerzos fueron evolucionando hasta la construcción de un documento que delineó la normativa bajo la cual se debían regir las agencias nacionales de seguridad para cooperar. La Convención, según Antonio Díaz (2010: 170), es la culminación de un sistema que comenzó como un modelo policial de cooperación voluntaria (basada en el grupo de Trevi) que fue modificado hacia un modelo de gestión institucional.

La Convención fue preparada por un grupo especial de la Unidad de Drogas de Europol, el cual, como se ha comentado en el capítulo anterior, estaba conformado por oficiales de policía. Lo anterior fue criticado por Bunyan (1995: 3) debido a que como bien señala, el documento se produjo en un grupo cerrado y solamente se conoció una vez terminado y presentado ante el

Consejo Europeo. El autor comenta que el documento no fue enriquecido por puntos de vista de expertos y políticos nacionales ni puesto a discusión en la arena pública. Finalmente también critica que los parlamentos nacionales no pudieran realizarle modificaciones para su ratificación. Sin embargo, posiblemente de haberse seguido un esquema donde se permitiera el escrutinio público, hubiera sido difícil su adopción, ya que no hubiera sido raro que los Estados Miembro tuvieran dudas, que hasta hoy en día se conservan, sobre las capacidades operativas de Europol como una fuerza operativa supranacional, al estilo del Buró Federal de Investigaciones de los Estados Unidos de América, lo cual no hubiera sido aceptado.

Poco más de tres años tardó en formalizarse la Convención de Europol. El procedimiento que siguió es, según Monica den Boer (2011) el resultado del sistema burocrático y consensual de la Unión Europea en el que participan activamente los Estados Miembro. Una vez que la Convención fue adoptada por el Consejo Europeo, tuvo que ser ratificada por los parlamentos nacionales de los Estados Miembro, los cuales como se dijo anteriormente, no pudieron modificarla sino solamente aceptarla o rechazarla. Esto hizo lento el procedimiento para cambiar el documento, sin embargo al mismo tiempo le dio cierta legitimidad ya que no sólo los poderes ejecutivos se responsabilizan de su aplicación, sino también la representación de los ciudadanos. Ante ello, los parlamentos eran la última instancia encargada de modificar el marco legal nacional para adecuarlo a las necesidades que planteaba la puesta en marcha de la Convención (Hayes 2006/1: 46).

La adopción de la Convención para la cooperación entre las agencias nacionales de seguridad dejó atrás el principio de intercambio de policía-policía (Bayer 2010: 90), para dar paso a uno que no dependiera únicamente de las relaciones interpersonales entre funcionarios, sino que obligara a éstos a apoyar a sus contrapartes en las investigaciones criminales en otras naciones. Complementariamente, como adecuadamente sostiene Fijnaut (LeBeuf 2002: 63), la misión final de los oficiales de policía es presentar ante los jueces una investigación sustentada en evidencias. Ante ello comenta que la cooperación formal es el último paso de la cooperación informal, ya que toda cooperación en las investigaciones comienza de manera informal. Ante dicha circunstancia, sostiene que existe una necesidad de formalizar los contactos informales entre las agencias de seguridad para que finalmente las evidencias obtenidas, gracias a la cooperación con otras naciones, puedan ser presentadas en un juicio y eso es precisamente lo que se buscó con la Convención.

Hugo Brady (2007/1), por otro lado, sostiene que con la Convención de Europol los Estados Miembro por primera vez han desarrollado la habilidad de pensar en conjunto sobre cómo luchar contra las actividades delictivas y qué tipo de estructura de decisión se necesita para la acción

conjunta. Comenta que los Estados Miembro necesitaban alinear los objetivos de política exterior conforme a las prioridades de las agencias de seguridad para luchar en contra de las actividades criminales transnacionales, y que la forma eficiente de esta lucha es a través de acuerdos formales entre las naciones que requieran para su firma estándares rigurosos que sean cumplidos por todos y que obliguen a las agencias nacionales a utilizar al máximo sus estructuras de seguridad y a su mejora continua.

Con la Convención de Europol terminaron los intercambios informales y discrecionales de información y datos entre los oficiales de seguridad, ya que se creó una estructura encargada de gestionar las actividades policiales de las persecuciones de los delitos transfronterizos o transnacionales que se presentaban en las distintas naciones. Wouter Van de Rijt (2002: 4) sostiene que la Convención fue un logro de la europeización de uno de los sectores identificados como uno de los más difíciles, debido a que las actividades de agencias de seguridad son una de las expresiones de soberanía (Alain 2001: 19; Deflem 2006: 339). Sin embargo, como adecuadamente apunta Jörg Monar (2007: 309), las estrategias nacionales de seguridad con la Convención se colocan dentro del esquema supranacional de toma de decisiones y de reglas legales extensivas que, según Monica den Boer (2003: 22), podía incrementar la rendición de cuentas de las agencias nacionales de seguridad que pudieron llevar a una reducción de la cooperación efectiva por la intrusión europea en las actividades de las agencias

Por ello Europol es entendida de muy diferentes formas. El Comisionado de la Policía Francesa, Emil Pérez (Cabanillas 2009: 27), define a Europol como una federación de agencias nacionales de seguridad para la creación de un cuerpo operativo preventivo y de investigación en toda la Unión Europea. En otras palabras propone una policía europea con poderes de arresto y vigilancia en todas las naciones, como en los esquemas de las naciones con sistemas de gobierno federales como el de Estados Unidos. Sin embargo la realidad es otra. Para Pérez, Europol es una institución que como elemento central tiene la coordinación, lo cual es cuestionado por Jörg Monar (2006: 504), quien sostiene que Europol no tiene poderes formales de coordinación, debido a las restricciones que se plasmaron en la Convención respecto a sus competencias. En éstas, Europol solamente podía recomendar a las autoridades nacionales que cooperaran con consejo y apoyo a otros países, lo cual impedía las acciones operativas de arresto. Monar (2009: 497) recuerda que cualquier acción que desarrolle Europol está delimitada por el principio de territorialidad, lo cual impide que una agencia de seguridad nacional actúe fuera de su jurisdicción. Esto último es apoyado por Deflem (2007: 339), quien dice que la idea de una fuerza policial internacional se enfrenta directamente con la soberanía de las naciones.

Debido a la relativa operatividad que ha desarrollado Europol por las modificaciones a la Convención, la organización Ben Hayes (2006:2) ha sugerido que Europol se estaba transformando de una institución reactiva y analítica, como se planteó en la Convención, en un cuerpo proactivo de investigación. Sin embargo, hasta 2014 no se le han dado poderes directos ejecutivos a Europol sino, como sostiene el ex jefe de la Unidad de Análisis Criminal de Europol, Antonio Saccone (2006: 6), Europol es una institución que busca mejorar la eficiencia de la cooperación entre autoridades competentes mediante el intercambio de información, análisis e inteligencia por medio de un sistema de información y el suministro de conocimientos. Por ello, Kristin Archick (2004: 4) dice que Europol ha servido como una cámara de comprensión de información sobre crímenes transfronterizos para las agencias de seguridad de los Estados Miembro.

Objetivo de Europol

En la Convención de Europol (Consejo europeo 1995) se acordó que el objetivo central de Europol consistía en mejorar la eficiencia de los servicios de seguridad de los Estados Miembro, y la cooperación entre ellos en la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia internacional. En 2009, a partir de la Decisión del Consejo sobre Europol (Consejo Europeo 2009/4), los objetivos planteados se modificaron, se especificó que la mejora de la eficiencia de los servicios de seguridad se efectuaría a partir del apoyo y reforzamiento de la acción de éstas. Dos cuestiones resaltan en dicho objetivo, la primera es que Europol nace como un ente de apoyo, y no sustituto de las agencias de seguridad, que trabaja para mejorar la cooperación entre éstas. La segunda consiste en que se enfoca en las labores de prevención de los delitos, lo cual amplía el espectro de acción, hacia la vigilancia y las labores de inteligencia.

Con el objetivo planteado se entiende que Europol no cuenta con un cuerpo operativo que pudiese tener facultades de despliegue, investigación y arresto. Solamente es un canal por el que las agencias de seguridad de los Estados Miembro cooperan en contra de ciertos delitos internacionales (Rozée 2013) que, como bien lo dice la Convención y la Decisión (Consejo Europeo 1995, 2004/3 y 2009/4), deben de caracterizarse por: afectar al menos a dos Estados Miembro, que el alcance y gravedad de los delitos requiera de la acción conjunta de los Estados Miembro y que existan indicios concretos o motivos razonables para pensar que es una estructura criminal organizada. Dichas cuestiones nos pueden reflejar la intención de que Europol se enfocara en los delitos transfronterizos o transnacionales, dejando a un lado la criminalidad nacional, la cual se intuye, no necesita de un esquema de cooperación internacional para su prevención y lucha.

En la Convención se especificaron los métodos para apoyar a las agencias nacionales de seguridad. En primer lugar se buscó que Europol facilitara el intercambio de información, recogiera, compilara y analizara información y datos; comunicara información o datos que pudieran ser relevantes para las agencias de seguridad, facilitara las investigaciones criminales y gestionara los sistemas informáticos (Consejo Europeo 1995). En la Decisión del Consejo se ampliaron los métodos a la elaboración de documentos de inteligencia y se abrió la posibilidad de que Europol propusiera a los Estados Miembro la realización y coordinación de investigaciones, así como la creación de grupos conjuntos de investigación (Consejo Europeo 2009/4).

Las labores de gestión de información y datos se enfocaban a dos campos de la seguridad, por un lado a los delitos y por el otro a las agencias nacionales de seguridad. En la Convención (Consejo Europeo 1995) se especificaron los delitos en los que podría actuar Europol y los tiempos en que serían parte de su mandato. En un inicio sus funciones estaban enfocadas en la prevención y lucha contra el tráfico ilegal de drogas, de material nuclear y radioactivo; contra las redes de inmigración clandestina, la trata de seres humanos y el robo de vehículos. En 1998 se amplió la lista de los delitos bajo su mandato a las actividades terroristas y se redefinió el concepto de trata de seres humanos (Consejo Europeo 1999/1 y 1999/2). Para 2005 se le encargó a Europol la protección del Euro, con su designación como Oficina Central para la Lucha contra la Falsificación del Euro (Consejo europeo 2005/5). Y finalmente en 2009 (Consejo Europeo 2009/4) se amplió la lista de delitos a 24, con lo cual a Europol se le dio autorización para actuar conjuntamente con las agencias de seguridad de los Estados Miembro en las actividades criminales de la siguiente tabla.

Los 24 delitos de la siguiente tabla implican dos cuestiones: la primera es la seriedad e impacto que tienen en la sociedad y la segunda es la probable existencia de vínculos internacionales que los caractericen como transnacionales. Este tipo de delitos no solamente implican un hecho, sino una preparación o conspiración para cometerlos. Por ello el mandato de la Convención de Europol (Consejo Europeo 1995) se complementó con las actividades conexas a los delitos enumerados. De esta forma se incluyeron las actividades delictivas relacionadas como: la procuración de medios, la facilitación y las acciones con el objetivo de buscar la impunidad de los actos delictivos (Consejo Europeo 2009/4).

Tabla V. Áreas criminales bajo mandato de Europol

Tráfico ilícito de estupefacientes	Estafas y fraudes
Blanqueo de capitales	Chantaje y extorsión
Tráfico de sustancias nucleares y radioactivas	Violación a los derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías

Tráfico de inmigrantes clandestino	Falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos administrativos falsos
Trata de seres humanos	Falsificación de moneda y métodos de pago
Tráfico de vehículos robados	Delitos informáticos
Homicidio voluntario y lesiones graves	Corrupción
Tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos	Tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos
Secuestro, detención ilegal y toma de rehenes	Tráfico ilegal de especies animales protegidas
Racismo y xenofobia	Tráfico ilícito de especies y variedades vegetales protegidas
Robo organizado	Crímenes medioambientales
Tráfico ilícito de bienes culturales, arte y antigüedades	Tráfico ilegal de sustancias hormonales y promotores de crecimiento

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Europeo (1995 y 2009/4).

Por otro lado, como objetivo en la Convención (Consejo Europeo 1995) se le encargó a Europol: 1) enfocarse en el desarrollo de conocimientos especializados sobre investigaciones que le permitan asesorar a las agencias nacionales de seguridad. 2) Crear documentos estratégicos que propiciaran el uso racional de los recursos de las actividades operativas de las agencias nacionales de seguridad y realizar informes generales. 3) Formación, organización y equipamiento de los miembros de las agencias nacionales de seguridad. Y 4) desarrollo de métodos de prevención, investigaciones y técnicos y científicos (Consejo Europeo 2004/3 y 2009/4). Esto permitió a Europol desarrollar un valor agregado que superaba por mucho los objetivos planteados en las experiencias anteriores de cooperación policial. Ya que la institución no solamente tenía como mandato la gestión del intercambio de información y datos, sino la creación de conocimientos y experiencias que pudieran ayudar a las agencias nacionales de seguridad a mejorar las respuestas a las actividades criminales bajo su mandato.

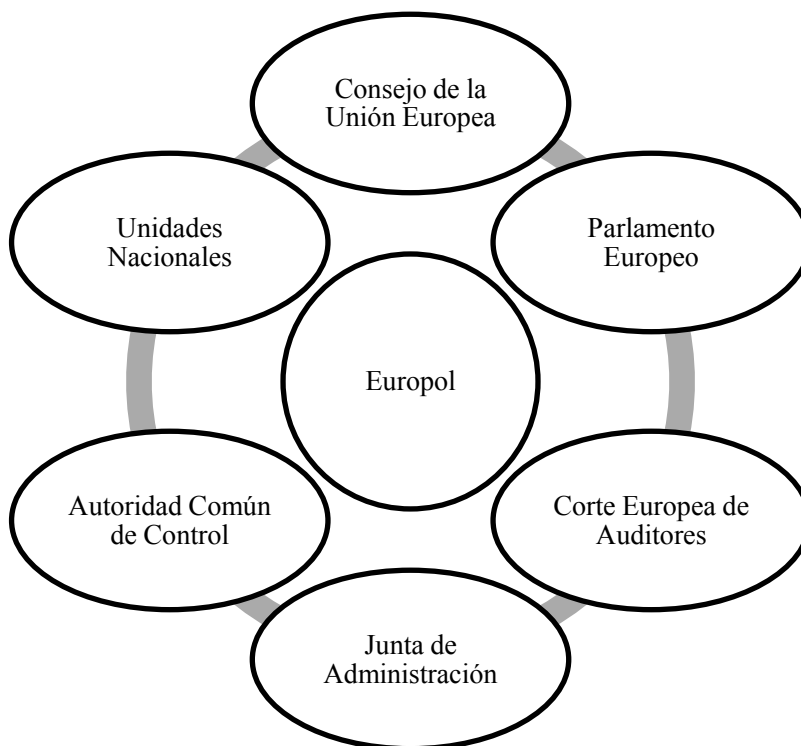
Estructura de Europol

La estructura de Europol está compuesta por diversos elementos. Por un lado se encuentra la parte operativa, por otro la decisoria y finalmente la de control. Por lo tanto se puede entender a Europol como un subsistema de gestión de la cooperación policial dentro del sistema de la Unión Europea. Esto debido a que, como comenta Coleman (1994: 132), tres elementos identifican a un subsistema: actores, recursos o eventos y la constitución, que es la distribución inicial de control sobre los recursos entre los actores. De esta forma podemos identificar, aplicando las ideas de Coleman, que existen tres tipos de actores: por un lado los que son parte del sistema europeo, por otro Europol como institución y, finalmente, los Estados Miembro. Junto a ello encontramos que para llevar a

cabo la cooperación policial se han destinado recursos económicos y humanos, así como tiempo y esfuerzos. Finalmente, para la constitución se diseñó y aprobó la Convención de Europol en la que se colocan las reglas de funcionamiento del subsistema.

Cada uno de los órganos juega un papel para el funcionamiento del subsistema y se pueden ubicar en tres grandes categorías: dirección estratégica, vigilancia y operatividad. Si bien el funcionamiento del subsistema no sigue un esquema unidireccional gracias a la participación de más de uno de los elementos en la toma de decisiones, existe una clara subordinación de Europol a los organismos en donde se encuentran representados los Estados Miembro. De esta forma, el subsistema de cooperación policial se conformaría por los siguientes órganos:

Gráfico VI. Subsistema de seguridad de Europol



Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Europeo (1995 y 2009/4).

El Consejo Europeo, es la máxima autoridad en el subsistema de cooperación policial, no solamente es el organismo donde se decidió la puesta en acción de la Convención de Europol (Consejo Europeo 1995) y la Acción que modificó su reglamentación en 2009 (Consejo Europeo 2009/4). También, como se verá, es el punto de discusión e implementación de las modificaciones que se han realizado en la vida de la institución sobre sus procedimientos y reglas de funcionamiento interno. El Consejo, de esta forma, ha sido un elemento clave en la dirección estratégica para que Europol

actúe conforme a los intereses de la Unión Europea y a las consecuentes modificaciones en la legislación europea. Estas últimas representan el *ethos* de Europol y el acuerdo de los Estados Miembro en el mismo sentido.

Por otro lado, el Consejo es un actor en la toma de decisiones de Europol ya que es parte de la conformación de la estructura de la institución mediante la designación del Director y los Directores Adjuntos. Asimismo, tiene poderes sobre el financiamiento mediante la aprobación del Plan de Trabajo que se elabora cada año y en el que se plantean los objetivos, prioridades y demás cuestiones a desarrollarse, mismo que debe de ser aceptado por el Consejo para que pueda ser instaurado. Por el otro lado, el Consejo es una de las autoridades ante la cual Europol rinde cuentas mediante la entrega de Reportes Anuales de actividades. En ellos la institución describe los avances, las acciones y el estado de Europol, junto a los planes futuros y las cuestiones pendientes o en proceso a desarrollarse (Consejo Europeo 1995 y 2009/4).

Al igual que el Consejo, el Parlamento Europeo es parte del subsistema de cooperación policial, sin embargo ha sido más un ente observador en comparación con el Consejo. En un principio, en la Convención de Europol (Consejo Europeo 1995), el Parlamento no tenía ningún tipo de atribución sobre Europol, lo cual fue cuestionado por Monica den Boer (2007: 84), por la falta de rendición de cuentas que esto significaba. Sin embargo, lo anterior fue medianamente resuelto en la Acción de reforma a la normativa de Europol de 2009 (Consejo Europeo 2009/4), en la cual se le confirieron al Parlamento poderes para la aprobación del presupuesto de la institución, el cuál pasó de conformarse de un porcentaje del Producto Interno Bruto de los Estados Miembro a ser una partida de la Unión Europea. Lo anterior, sumado a los poderes establecidos en la Convención (Consejo Europeo 1995), de observador y de órgano de consulta, acrecentó la capacidad del Parlamento de influir en el destino de la institución, sin dejar a un lado que ésta instancia ha participado en las modificaciones legislativas europeas que marcan el funcionamiento de Europol. Por lo que conforme a la Convención y las modificaciones de la Acción, el Parlamento es parte importante en el proceso de rendición de cuentas para Europol.

La Corte Europea de Auditores es otra de las partes del subsistema desde la modificación de la forma en que se configura el presupuesto de Europol en 2009 (Consejo Europeo 2009/4). En un inicio la Convención (Consejo Europeo 1995), como se comentó anteriormente, contempló que los recursos para el mantenimiento y operación provinieran directamente de los Estados Miembro, conforme a un porcentaje del Producto Interno Bruto. Ante la modificación de 2009 (Consejo Europeo 2009/4), que implicó que el presupuesto fuera parte de los presupuestos generales de la

Unión, la Corte, como órgano autónomo de los Estados Miembro y de Europol, tiene el mandato de revisar los reportes financieros y verificar que la información que contienen sea confiable. A partir de dichas labores, anualmente crea un informe que es presentado al Parlamento para que éste cierre la contabilidad de Europol.

En la Convención de Europol (Consejo Europeo 1995) se acordó la creación de una Autoridad Común de Control independiente de la institución, para la vigilancia del cumplimiento de las normativas de las actividades de almacenamiento, tratamiento y utilización de los datos e información. Esta Autoridad actúa mediante el acceso y revisión de los expedientes, documentos y datos almacenados en Europol, en cualquier momento que le parece conveniente de forma física o virtual. Dentro de sus actividades esta la revisión de la congruencia entre las directrices y procedimientos de Europol y la normativa europea y la de los Estados Miembro de manejo de información y datos. Monica den Boer (2007 y 2008) comenta que la participación de estas diversas instituciones en el subsistema de Europol implica un nivel democrático, legal y de legitimidad social relativamente alto, observable en los múltiples cuerpos que vigilan a la institución y que le dan guía, donde participan los poderes ejecutivos de los países, los parlamentarios Europeos y los órganos de la Unión, con lo cual se amplía y se mejora sustancialmente el sistema de rendición de cuentas y transparencia que en un inicio de la cooperación policial, en el grupo de Trevi, era inexistente.

Además de la estructura descrita, Europol cuenta con una organización compuesta por varios elementos propuestos por Henry Mintzberg (Díaz 2004: 21), que son los siguientes y que serán descritos en las próximas páginas:

- “Un núcleo estratégico que la dirige,
- Un núcleo operativo que realiza las tareas necesarias para conseguir los objetivos de la organización,
- Una línea media que permite la comunicación entre las diferentes unidades,
- Una tecnoestructura que se encarga del diseño y la normalización de la estructura administrativa, esto es, los servicios comunes,
- El staff de apoyo que agrupa un conjunto de operaciones imprescindibles para el buen funcionamiento
- Y, finalmente, una unidad de investigación y desarrollo que diseña y planifica nuevos productos.”

Junta de Administración

La Junta de Administración es el organismo de mayor relevancia de Europol, en ella confluyen los intereses de los Estados Miembro, los cuales están representados en ella con un funcionario de cada país. Egerbert Morten y Jarle Trondal (2011: 3) comentan que este tipo de instrumentos de gobierno son generalmente dominados por los representantes de los Estados Miembro ya que son los que concentran la información, lo cual no es excepción para Europol. La Junta se estableció como parte orgánica de Europol en julio de 1999 (Consejo Europeo 1995) y funciona a partir de reuniones que se llevan a cabo dos veces al año, a las que acuden los funcionarios de las agencias nacionales de seguridad. En ellas se discuten los temas relevantes para la institución y para los Estados Miembro, con la finalidad de llegar a acuerdos sobre el proceder de Europol. Con la finalidad de crear un espacio de discusión y acuerdo se creó una estructura conformada por una presidencia y un grupo de apoyo encargado de organizar y guiar las reuniones. La presidencia es unipersonal y hasta la Acción de 2009 (Consejo Europeo 2009/2) le correspondía a la persona que al mismo tiempo presidía el Consejo Europeo. Sin embargo, a partir de la modificación de 2009 (Consejo Europeo 2009/2), se creó una vicepresidencia y se modificó la forma de elección. La nueva fórmula partía de la propuesta de un grupo de tres estados, seleccionados dentro de la propia Junta, y los cuales también estaban encargados de formular el Plan de Trabajo de 18 meses.

En las reuniones de la Junta de Administración también participan, en calidad de observadores, funcionarios de la Comisión Europea y el Director de Europol (Consejo Europeo 1995). De esta forma en cada una de las reuniones se congregan veintinueve representantes institucionales, los cuales pueden acompañarse de asesores expertos y de traductores de cada una de las lenguas de la Unión Europea. Según José Cabanillas (2010) “es un reto de logística, coordinar a tal número de personas reunidas en un solo lugar, que tienen sus propios códigos culturales, su idioma y que cada uno representa intereses particulares”. Esto último es apoyado por Michael Bayer (2010: XIII), quien comenta que la disposición a cooperar implica una cultura común que permite tener acceso a las redes informales de la comunidad internacional policial. Sin embargo, comenta Cabanillas (2010), la propia “Junta de Administración procura crear una agenda de mínimos, que generalmente se negocia previamente para poder avanzar en cada una de las reuniones”, lo cual es complementado por lo dicho por Morten Egeberg y Jarle Trondal (2011: 7), quienes aseguran que es difícil que en las juntas exista una oposición coordinada en relación con las propuestas del Director de la institución, lo cual permite avanzar en los temas propuestos en la Junta.

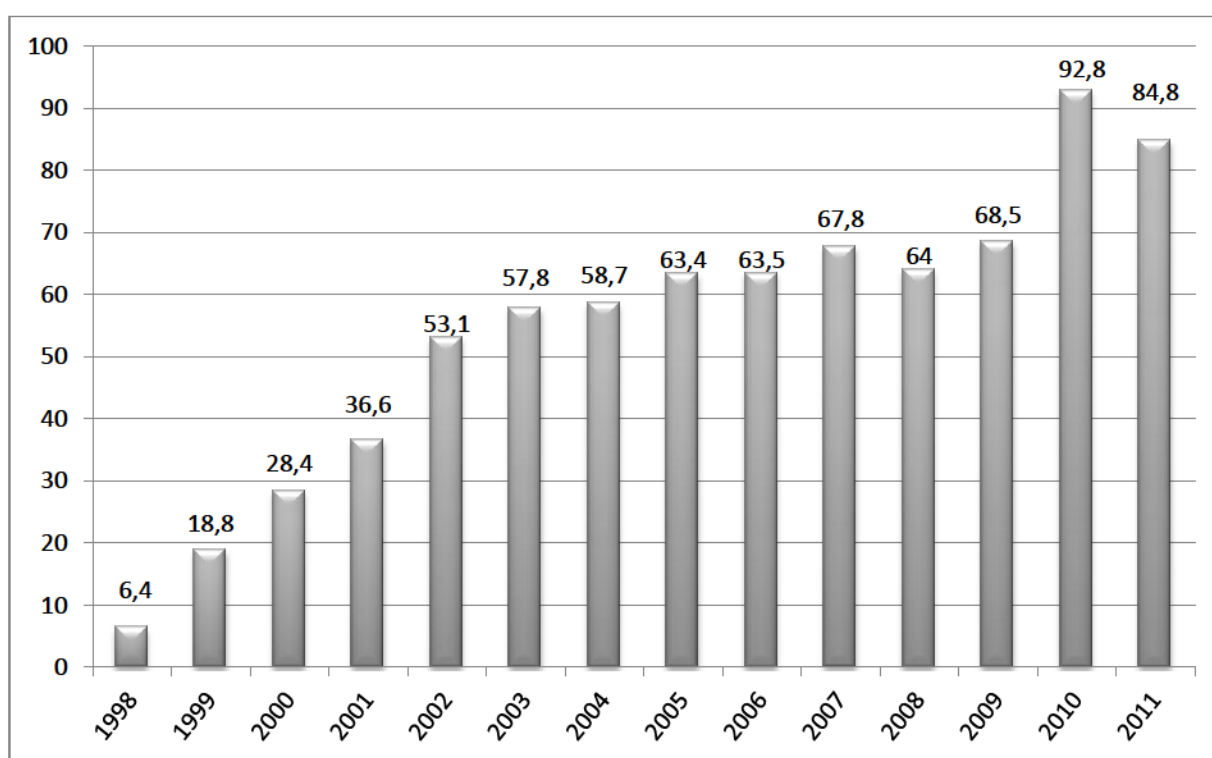
El esquema de decisión creado para la Junta de Administración si bien como comenta Cabanillas (2010), es complicado por el número de participantes y sus perfiles nacionales, ha logrado superar las barreras comentadas. La idea de contar con una agenda mínima que pueda ser acordada ha permitido avanzar a la institución. Sin embargo, esta cuestión continúa anidando las críticas sobre la tardanza en los esquemas de toma de decisiones para Europol desde que el Consejo Europeo aceptó la Convención. José Cabanillas (2010) también comenta que la igualdad de poder dentro de la Junta no es siempre una realidad, apoya la idea de que hay naciones que guían las discusiones y otras que las siguen sin cuestionar. Identifica a Alemania como la líder dentro de la Junta, cuestión que es apoyada por otros expertos y profesionales españoles del campo de la seguridad consultados para esta investigación.

De esta forma la tardanza en la toma de decisiones en el esquema de la Junta fue superada por el liderazgo y los preacuerdos, ya que con esto se crea un subsistema donde cada iniciativa es negociada bilateralmente y votada al final por todos los Estados Miembro y en su caso respaldada y legitimada por éstos. Este funcionamiento de desequilibrios de poder dentro de la Junta pudo haber sido propiciado por el sistema de financiamiento de Convención de Europol. En 1995, como ya se comentó, cuando se creó Europol se estableció que los recursos para su funcionamiento fueran directamente asignados por los Estados Miembro, conforme a una fórmula que se basaba en el Producto Interno Bruto del País (Consejo Europeo 1995). Ante ello, había estados que aportaban una mayor cantidad de recursos que otros y ello podía crear una disparidad de poder en el seno de la Junta que permitía crear liderazgos sustentados en las aportaciones y no tanto en el interés de la institución o de la seguridad de los Estados Miembro en su conjunto.

La forma de financiamiento de Europol fue modificada en la Acción de 2009 (Consejo Europeo 2009/4). En ella se estableció que Europol se financiaba a partir del presupuesto General de la Unión Europea en donde para su definición participan la Comisión, el Parlamento y el Consejo Europeo. Ante ello, se puede intuir que el poder dentro de la institución se diluyó, ya que no son asignaciones directas de cada uno de los Estados Miembro. Aunque, finalmente, siempre existirá una disparidad entre las aportaciones de éstos a la Unión Europea. Junto a los recursos que recibe Europol de la Unión existe la posibilidad de que complemente o amplíe su financiamiento mediante aportaciones directas de los Estados Miembro en especie, como pasajes de avión u organización de conferencias o seminarios, lo cual implica un mínimo de sus recursos, pero que pueden funcionar para posicionar una preocupación que tenga un Estado y que no sea compartida por lo demás a simple vista (Simancas 2013).

Dos documentos son los que dan guía al financiamiento de Europol: el Plan Anual y el Quinquenal. Estos son elaborados por la Dirección de Europol y luego presentados a la Junta de Administración, en donde los representantes de los Estados Miembro evalúan la propuesta, la modifican y finalmente la aprueban unánimemente (Consejo Europeo 1995 y 2009/4). Dicho procedimiento para la puesta en marcha del presupuesto de Europol permite que las dos partes esenciales de la institución (Estados Miembro y Dirección de Europol) lleguen a acuerdos sobre la aplicación de los recursos a los diferentes proyectos, de tal forma que al final del plazo se busca que los gobiernos queden satisfechos con las acciones que desarrollará la institución durante el año.

Gráfico VII. Evolución del presupuesto en millones de euros



Fuente: Elaboración propia con datos de los Europol (1999, 2000, 2001/3, 2002/2, 2003/3, 2004/4, 2005/1, 2006/3, 2007/1, 2008, 2009, 2010/2, 2011/2 y 2012/2).

Como se puede observar en la gráfica anterior el presupuesto de Europol ha seguido una línea de crecimiento anual, pese a que ha habido dos periodos en donde se observa una reducción respecto el año anterior. De 2007 a 2008 hubo una rebaja en el presupuesto de 43.8 millones de euros, los cuales a partir de los Reportes Anuales o los Programa de Trabajo, no se logran explicar, ya que 2007 no fue un año en donde se realizaran actividades o compras extraordinarias para la institución. Sin embargo, la diferencia de 2010 a 2011, sí que podría explicarse a partir de la modificación regulatoria de Europol conforme al Tratado de Lisboa (Consejo Europeo 2007/1), puesto que se

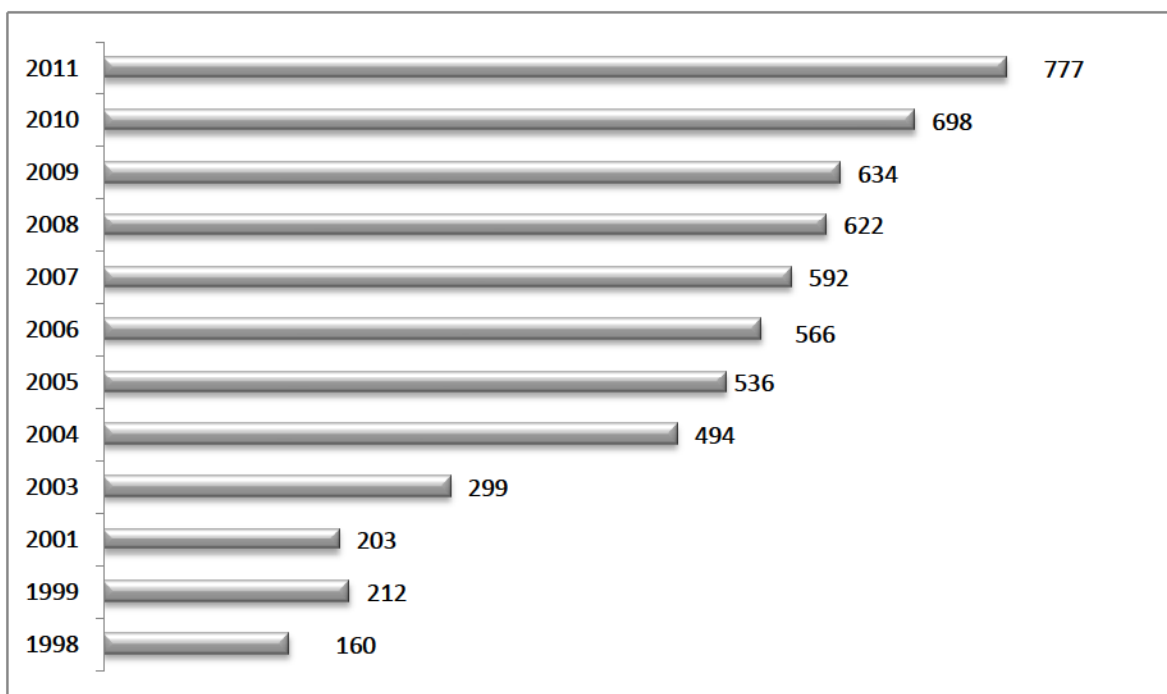
convirtió una Agencia europea, lo que conllevó gastos extras, con la construcción del nuevo cuartel general inaugurado el 1 de julio de 2011.

Adicionalmente a la designación del presupuesto, la Junta de Administración es la encargada de establecer la normativa de los funcionarios de la institución. Según Rob Wainwright (Europol 2015) el personal de Europol es especializado, por ello en general Europol busca que la mayoría de los empleados estén altamente calificados en alguna de las áreas bajo su competencia, ya sea en cuestiones administrativas, tecnológicas o criminales. Existen dos categorías de puestos para la institución: una se refiere a los que se encuentran bajo el mando del Director de Europol y está regulado por el reglamento interno y financiado con el presupuesto de Europol. La segunda categoría es la de los oficiales de enlace, los cuales son contratados, enviados y financiados por las agencias nacionales de seguridad de los Estados Miembro (Consejo Europeo 1995 y 2009/4).

El personal de Europol está compuesto de agentes de seguridad de las diversas agencias europeas, inclusive es un requisito ser ciudadano de alguno de los Estados Miembro para laborar en Europol (Europol 2015). Por ello, los funcionarios cuentan con un estatuto especial de derechos y obligaciones que se encuentran descritos en el Protocolo sobre privilegios e inmunidad del personal de Europol (Consejo Europeo 1997/1). Según este documento la reglamentación posiciona a los funcionarios de enlace y a sus familias como diplomáticos, inclusive protege a los que provienen de la Nación huésped de Europol, los Países Bajos. De esta forma cuentan con un esquema de inmunidad que no permite a las autoridades locales perseguir las faltas o delitos que pudieran cometer, las cuales en caso de presentarse son llevadas ante las autoridades correspondientes de la nacionalidad del funcionario (Consejo Europeo 1995 y 2009/4).

El personal, como se puede ver en la siguiente figura, es reducido comparado con las agencias nacionales de seguridad. Esto responde, como ya se ha comentado, a que los empleados no cumplen labores operativas de vigilancia y arresto, las cuales suelen ocupar la mayoría de las plazas de las agencias nacionales de seguridad, sino que están dedicados a efectuar análisis, prestar apoyo a las agencias nacionales de seguridad de los Estados Miembro y a transferir información entre éstas. Como se puede ver en la siguiente gráfica el número de personas ha crecido constantemente, con un salto de 2003 a 2004 en el cual se integraron 195 personas, cuestión que como ya se comentó no fue casual, sino que coincide con las preocupaciones expuestas por el ex director de Europol Jürgen Storbeck en 2004, quien reclamó la escasez de recursos humanos (El País 25 de febrero 2005). Ante ello, y pese a su separación de cargo, prácticamente se duplicó el número de empleados de la institución.

Gráfico VIII. Evolución del personal de Europol



Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (1999, 2000 y 2002/2).

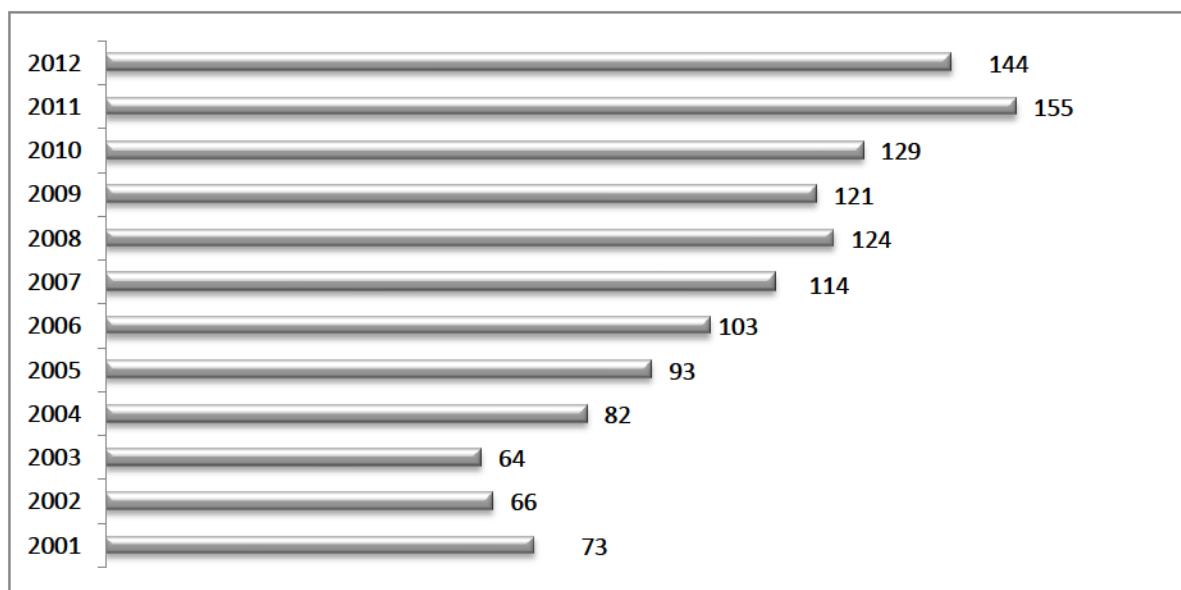
Los empleados estuvieron bajo un sistema de 123 niveles salariales durante el periodo donde la Convención era el marco legal de la institución. En esta época existió una diferencia de uno a doce entre el menor y mayor ingreso (Consejo Europeo 2001, 2001/1, 2002, 2004/1, 2004/2, 2005/3, 2006, 2007 y 2009/2; Europol 2011; Parlamento Europeo 2009). Con la Acción del Consejo de 2009 (Consejo Europeo 2009/4), que modificó la Convención, se redujeron en 2011 los niveles salariales a un poco más de la mitad, 58 (Consejo Europeo 2001). Dicha cuestión es consecuente con la idea expresada por Monica den Boer (2011) sobre los esfuerzos que se han realizado en la institución para reducir la verticalidad y buscar la mayor horizontalidad posible. Con una reducción del número de puestos y, por lo tanto, de niveles salariales, por lo menos se consigue que en el personal existan menos disparidades que igualen las actividades de los funcionarios con los ingresos.

Los funcionarios de enlace no se encuentran dentro del esquema anterior. Ello debido a que como se ha comentado, éstos son contratados por las agencias nacionales de seguridad y enviados a la sede de Europol por acuerdo de la Junta de Administración (Consejo Europeo 1995). Estos funcionarios son los encargados de gestionar los contactos entre las agencias de seguridad de los Estados Miembro para efectuar intercambios de información y datos. Para el año 2012, como se puede observar en la gráfica siguiente, había 144 funcionarios de enlace, que sumados a las 777

personas que trabajaban para Europol, daría como resultado que el personal que laboraba en las instalaciones de la institución era de 921 personas, un número reducido en comparación con las agencias nacionales que cuentan a sus funcionarios por decenas de miles (Europol 2013/4).

Este tipo de funcionarios no se distribuyen de la misma forma, si bien en la Convención (Consejo Europeo 1995) y las modificaciones posteriores (Consejo Europeo 2009/4) se acordó que cada Estado enviaría por lo menos a un funcionario. A lo cual hay que sumar los funcionarios que provienen de los estados y organizaciones terceras, de las cuales se hablará en el capítulo sobre cooperación. De esta forma podemos encontrar que nueve Estados terceros y una organización internacional han enviado a funcionarios de enlace, quienes alcanzan el número de 34. El país que sobresale en número de personal enviado a Europol corresponde a los Estados Unidos de América, los cuales han enviado representantes de las oficinas de impuestos, aduanas, drogas, armas e inteligencia naval, los cuales en total suman 17 personas (Europol 2013/4).

Gráfico IX. Evolución de funcionarios de Enlace



Fuente: Europol (2013/4).

Debido a este esquema en Europol conviven diariamente funcionarios de por lo menos 36 nacionalidades. Sobresalen en número los funcionarios de nacionalidad de los Países Bajos, lo cual no es de sorprender por ser el país sede de la institución. Estos ascienden a 179, seguido por los alemanes con 66. Las naciones que menos representantes tienen en Europol son: Malta con uno, Luxemburgo y Chipre, cada uno con dos y Estonia y Eslovaquia con 7 cada uno, sin incluir a los funcionarios de enlace. De incluirlos, los Estados Unidos de América tendrían a más funcionarios que 11 países europeos. Además de los mencionados, se encuentran funcionarios de Austria,

Finlandia y Portugal (Europol 2013/4). La alta presencia de americanos responde al número de agencias de seguridad del país. Mientras que Malta, por ejemplo, tiene tres agencias de seguridad coordinadas con Europol que son representadas por un solo funcionario de enlace. Los Estados Unidos de América, han enviado representantes del Buró Federal de Investigaciones, la Agencia Nacional de Seguridad, de inmigración y aduanas, entre otras, las cuales tienen un funcionario de enlace cada una. Con ello, las agencias de seguridad de este último país, tienen un punto de contacto directo con Europol que se coordina con las Unidades de enlace de las agencias de seguridad de los Estados Miembro (French Challenge Team 2008).

De tal forma que la mezcla de nacionalidades de este tipo de funcionarios permite a Europol trabajar en un ambiente internacional, donde se combinan conocimientos especializados sobre las actividades criminales bajo su mandato, así como las diferentes estrategias y técnicas que han utilizado las agencias de seguridad de los Estados Miembro de la Unión para prevenir o perseguir las actividades criminales. Dos cuestiones sobresalen, de lo visto, para el trabajo de los funcionarios de enlace, la primera es el conocimiento de los problemas criminales, la estructura de seguridad y marcos legales de los demás Estados Miembro. En segundo lugar se encuentran las prácticas y cultura de cada una de las agencias nacionales de seguridad; entre las que se encuentra la barrera que representan los diferentes idiomas (Simancas 2011). Lo anterior es superado mediante el uso del inglés como lengua en las actividades diarias (Consejo Europeo 1995 y 2009/4). Según Sami Andoura y Peter Immerman (2008: 11) el dominio del idioma inglés es una fuente de incoherencia que es justificada por razones de eficiencia. Lo anterior ha sido criticado, pues al proponer una selección de idiomas disminuye la posibilidad de los ciudadanos e instituciones de acceder a documentos, ya que en algunos casos no son traducidos a todos los idiomas oficiales de la Unión Europea.

Dichas cuestiones fueron aproximadas con un esquema de máxima convivencia entre los funcionarios de enlace. Para comenzar se buscó que el personal enviado a Europol fuera altamente calificado, con al menos conocimientos profundos de dos idiomas de la Unión (Moreno 2011). Conforme la guías de reclutamiento uno de los idiomas es el inglés, ya que es utilizado para comunicarse en Europol. La parte cultural probablemente ha sido la más complicada ya que como dice José Cabanillas (2010):

“es difícil hacer entender a los funcionarios de enlace de otras naciones y los horarios en los que se acostumbra trabajar en cada una de las agencias de seguridad. Comenta que unas comienzan actividades a las ocho mientras que otras a las nueve, unas se toman un receso

de alimentos a la una otras a las dos y su duración es variable y finalmente dependiendo de la época del año unas terminan a las tres mientras que otras siguen trabajando hasta las cinco o seis.”.

Lo anterior demuestra el poco espacio temporal para que se efectúe el intercambio de información y datos.

Finalmente la Junta de Administración también juega un papel primordial en las labores de recopilación de información y análisis. A partir de su marco legal (Consejo Europeo 1995 y 2009/4) ha participado en la configuración de la reglamentación para el acceso, transmisión y confidencialidad de los documentos de Europol. Junto a ello ha sido parte en la conformación de las reglas de funcionamiento en el sistema de ficheros de análisis y finalmente, es parte en el proceso de firma de los acuerdos de cooperación con Estados y organizaciones terceras, cuestiones que serán analizadas en los próximos capítulos.

Dirección General

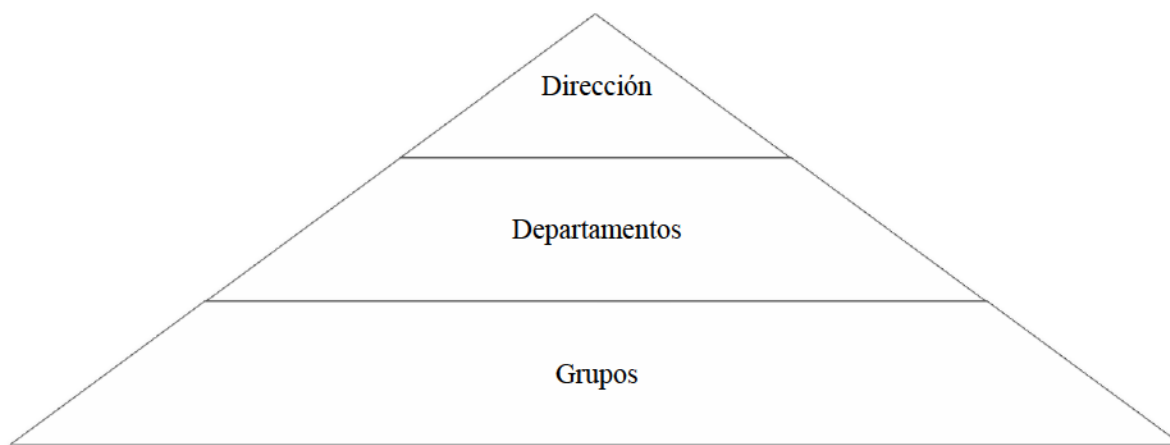
Como se ha comentado, en la Convención de Europol (Consejo Europeo 1995) y en la Acción de 2009 (Consejo Europeo 2009/4) se acordó que la institución contase con una Dirección. Ésta es unipersonal y es elegida por la Junta de Administración y ratificada por el Consejo Europeo. El Director es el representante legal de Europol y tiene la misión de guiar a Europol. En la Convención se estableció que el nombramiento sería de cuatro años y que existiría la posibilidad de ser ratificado por un segundo periodo. El funcionario sería apoyado por un número de Directores Adjuntos que decidiera la Junta de Administración, lo cual fue modificado en la Acción de 2009 para establecer que serían tres los funcionarios que auxiliaran al Director. La institución ha tenido tres Directores Generales y uno Interino.

El primer Director fue el Alemán Jürgen Storbeck, quien como ya se comentó, fue el líder de las actividades de la Unidad de Drogas de Europol, antes de los inicios de operaciones de la institución en 1999. La salida de Storbeck se dio después de la reunión del Consejo de Ministros de Interior y Justicia de marzo de 2004 (El País 25 de febrero 2005). En tal reunión el funcionario reclamó la falta de recursos humanos para el cumplimiento del mandato y la reducida información que recibían de las agencias de seguridad de los Estados Miembro (El País 25 de febrero 2005). Ante la separación de Storbeck, la Junta de Administración, al no llegar a un acuerdo sobre quién sería su sustituto, nombró de forma interina al español Mariano Simancas, quien hasta ese momento tenía el puesto de Director Adjunto (Embajada de Bruselas de EEUU 2011, 2011/2 y 2011/3). Unos meses después la

Junta logró acordar el nombramiento del también alemán Max-Peter Ratzel, el cual sustituyó a Simancas y quien dirigió solamente un periodo a la institución hasta 2009. En este año fue nombrado el último Director que ha tenido Europol y que ha sido ratificado para un segundo periodo hasta 2017, el inglés Rob Wainwright, quien posiblemente no termine su periodo debido a que presentó en 2014 su candidatura para el puesto de Secretario General de la Organización Internacional de Policía Criminal (Cañas 20 de marzo 2004; El País 25 de febrero 2005, O'Neill 5 de marzo 2014).

Como se intuye desde los inicios de Europol en 1999 los directores han sido los encargados de la estructura operativa de cooperación policial. Ésta, como se ha visto, se ha conformado por tres niveles que con el paso de los años han cambiado de nombre y actividades, pero siempre conservando la misma jerarquía. Los organigramas de Europol se pueden encontrar en los Reportes Anuales a partir de 2004 (los de los años previos no los contienen). Sin embargo, se puede proponer una estructura a partir de la Convención (Consejo Europeo 1995) de las contrataciones que se efectuaron en el periodo de 1999 a 2003, para intuir la organización previa a 2004. La Convención de Europol dispuso la existencia de una Dirección, cuestión que no ha cambiado con el paso de los años, mientras que la estructura dependiente de ésta sí se ha modificado. En 1998, bajo de la Dirección se encontraban los Burós, los cuales fueron renombrados al año siguiente como Unidades. Posteriormente sin poder precisar el año, pero a partir de 2001, se les nombró como Departamentos, cuestión que se ha conservado hasta 2014. Debajo de los Departamentos, desde el inicio, se encuentran los grupos (Europol 1999, 2000, 2001/3, 2002/2, 2003/3, 2004/4, 2005/1, 2006/3, 2007/1, 2008, 2009, 2010/2, 2011/1 y 2012/2).

Gráfico X. Organigrama básico de Europol 1999-2005



Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (1999, 2000, 2001/3, 2002/2, 2003/3, 2004/4 y 2005/1).

La estructura de Europol de esta forma se puede decir que es vertical y especializada. Este tipo de organizaciones son consideradas burocráticas y pesadas, lo cual se puede observar en el mecanismo de toma de decisiones que también implica a órganos que no son parte de esta estructura (den Boer 2007 y 2008). Los procedimientos internos de transferencia y análisis para la cooperación policial son, según José Cabanillas (2010), *lentos y tediosos*, ya que se necesitan justificar las solicitudes de apoyo a la institución y a los Estados Miembro y cumplir requisitos elevados de seguridad y confidencialidad, procedimientos que la hace burocrática. Los canales burocráticos comentados por Cabanillas son definidos por Michael Bayer (2010: 19) como un canal que tarda días o semanas, ya que implica una solicitud por escrito, validaciones de abogados y oficiales, una transmisión, una recepción, un debate, exanimación, aprobación o desaprobación y en su caso una respuesta. Sin embargo Europol, por su reducido personal, 777 en 2011, no parece ser una institución pesada por su estructura sino por las reglas que se le han impuesto (ver gráfico VIII: Evolución del personal de Europol, pág. 106)

Los Departamentos en los que se ha dividido la estructura han sido tres desde su creación. Éstos han cambiado de nombre, sin embargo se han mantenido y respondido a las actividades relacionadas con las actividades criminales, la gestión de las capacidades de Europol y su administración. Los Departamentos han sido dirigidos por una persona que coordina las actividades de los Grupos, éstos estaban enfocados a temas criminales específicos bajo el mandato de Europol. Esto hacía que transversalmente los temas se interceptaran, ya que es difícil encontrar actividades criminales que no se interrelacionen con otras. Por ello, parte de la labor del Coordinador de Departamento era vincular a los Grupos para que se explicaran los nexos criminales y se pudiera dar un panorama global de la situación criminal. Los Grupos estaban conformados por expertos policiales de las agencias nacionales de seguridad de los Estados Miembro en las distintas ramas de las actividades criminales y en las de respuesta policial, estos expertos en ciertos casos también eran acompañados por civiles especialistas (Europol 2006/3, 2008, 2011/2, 2012/2 y 2014/2).

El organigrama de Europol, antes de 2005, no se pudo conocer ya que en los Reportes Anuales no fue publicado. Sin embargo, a partir de la información sobre las contrataciones de cada año se puede interpretar. En 1998, cuando existía la Unidad de Drogas de Europol, se tenía un departamento de Planeación y Desarrollo, otro de tecnologías y uno de personal y entrenamiento. Dependiente de ellos se encontraban los grupos de drogas, blanqueo de capitales, robo de vehículos y sustancias radioactivas, seguridad y finanzas. En aquel año había también un área de centros de excelencia, difícil de colocar en el organigrama, aunque probablemente era un grupo, ya que una de

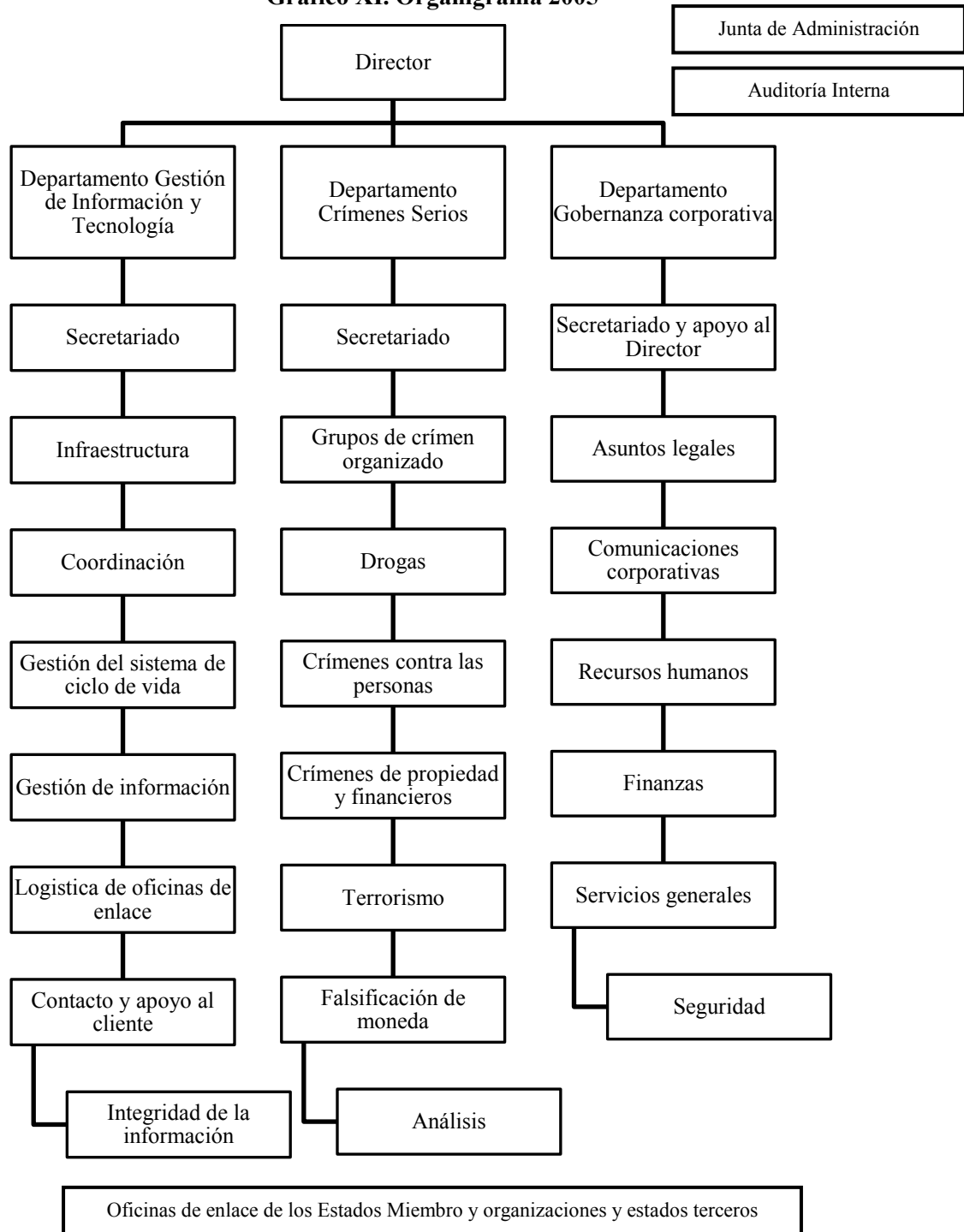
las actividades de ese año fue efectuar un directorio de este tipo de centros en los Estados Miembro (Europol 1999).

Al año siguiente, cuando Europol entró en funciones, las contrataciones demuestran que la estructura sufrió modificaciones en los grupos. Existió un cambio en los nombres y se crearon otros que por el mandato de la Convención eran necesarios como el de cooperación con estados terceros, cuestión que comenzó a funcionar paulatinamente (Europol 2000). Pasado un año, el grupo de cooperación se amplió a organizaciones internacionales, lo cual siguió hasta 2004. Una de las modificaciones en los Departamentos en estos dos años fue el cambio de concepto de crimen organizado a crímenes serios que conllevó a que no solamente se incluyeran las actividades organizadas sino todos los delitos que estaban bajo competencia de Europol y que eran graves (Europol 2000 y Simancas 2013).

En el Reporte Anual de 2005 (Europol 2006/3) se inició la publicación del organigrama de Europol. Como se puede observar en la siguiente figura, continuó la tendencia que se tenía a dividir los departamentos en temas de administración, herramientas o capacidades institucionales y de las actividades criminales. Este organigrama podría haber sido modificado casi en su totalidad. Sin embargo, al no contar con los anteriores y ver que uno de los Departamentos continúa siendo el de Crímenes Serios, nos hace pensar que en los años anteriores, con sus modificaciones de nomenclatura, era similar. En el organigrama se incluyen los órganos que no se encuentran bajo el mandato del Director, la Junta de Administración y el cuerpo auditor, así como las Oficinas de Enlace con los estados y organizaciones terceras, lo cual se verá a profundidad en el apartado de información y cooperación.

Como se puede observar en el siguiente organigrama de 2005 (Europol 2006/3), se dividieron las actividades de Europol en departamentos. Por un lado se colocaron las cuestiones administrativas, por otro las actividades delictivas y finalmente las referentes a la gestión de la información y las tecnologías. De esta forma en el Departamento de Crímenes Serios se analizaba la información que se obtenía de los Estados Miembro y de fuentes abiertas, mientras que un departamento distinto se dedicaba a su gestión. Dicha organización significaba que existía una transversalidad para cumplir el mandato de la Convención. Una parte se dedicaba a la gestión de los recursos necesarios para efectuar los intercambios de información y el análisis, y otra se enfocada a realizarlos por temáticas criminales. Esta última parte es de llamar la atención, ya que se puede suponer que los grupos dedicados al análisis criminal trabajaban ligados unos con otros, ya que es difícil pensar que no existieran vínculos entre al menos dos actividades criminales que hicieran que trabajaran juntos.

Gráfico XI. Organigrama 2005



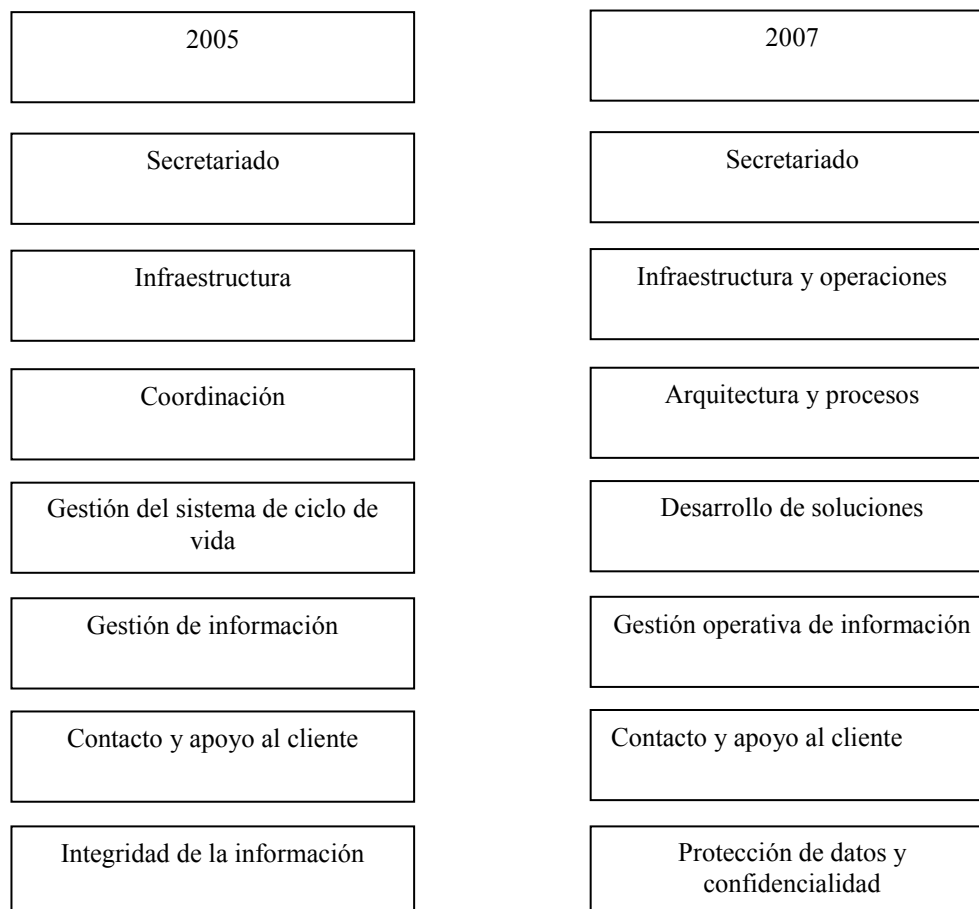
Fuente: Europol (2006/3).

En 2007 el organigrama (Europol 2008) sufrió una modificación en el Departamento de Gestión de la Información y Tecnologías. Como se puede observar en la siguiente figura, en algunos casos se especifica con mayor claridad las actividades del grupo y se incluye la palabra operativa. Junto a

ello, dos grupos se enfocaron directamente en la información y se ve el impacto de la firma de acuerdos de cooperación internacional con estados u organizaciones terceras, con la modificación del grupo de logística de oficinas de enlace a gestión de coordinación de información. La inclusión de la palabra *operativa* implica una modificación importante para la institución. Si bien, como hemos visto, Europol no es una organización policial con capacidad de acción y despliegue en los Estados Miembro al estilo de una agencia de seguridad nacional como el FBI norteamericano, solamente se aplica a la información, con lo cual al incluir la palabra en ese rubro específico se podrían haber disipado las dudas sobre la operatividad que podría llevar a la idea de que se buscara crear una fuerza policial europea.

En este año Europol tenía capacidades para solicitar a las agencias nacionales de seguridad el inicio de investigaciones sobre alguna de las actividades delictivas bajo su mandato (Europol 2008). En este sentido, comenta Cabanillas (2010) que con anterioridad ya se había probado la utilidad del despliegue de Unidades Móviles de Europol a los distintos Estados Miembro en situaciones específicas, para mejorar el intercambio de información y la cooperación para la identificación de riesgos o el seguimiento de investigaciones. La experiencia, dice el mismo autor, era una forma de acercar las capacidades de Europol a los lugares en donde las agencias nacionales de seguridad necesitaban apoyo se desarrollaron después de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid y las finales de la Liga de Campeones de la UEFA. En el primer caso, a partir de las Unidades, se identificaron las llamadas telefónicas de los aparatos utilizados por los terroristas, cuestión que no tuvo trascendencia para la investigación según el mismo Cabanillas y en el segundo caso, también se identificaron de las personas dedicadas a incitar y realizar actos de violencia en las actividades deportivas (Moreno 2011). Las modificaciones que sufrió el organigrama, en solamente uno de los Departamentos, pueden implicar que la organización vio transformadas sus necesidades en la gestión de la información y las tecnologías, lo cual puede responder a un crecimiento en los flujos de información y datos a partir del crecimiento de estados y organizaciones terceras en el sistema de Europol.

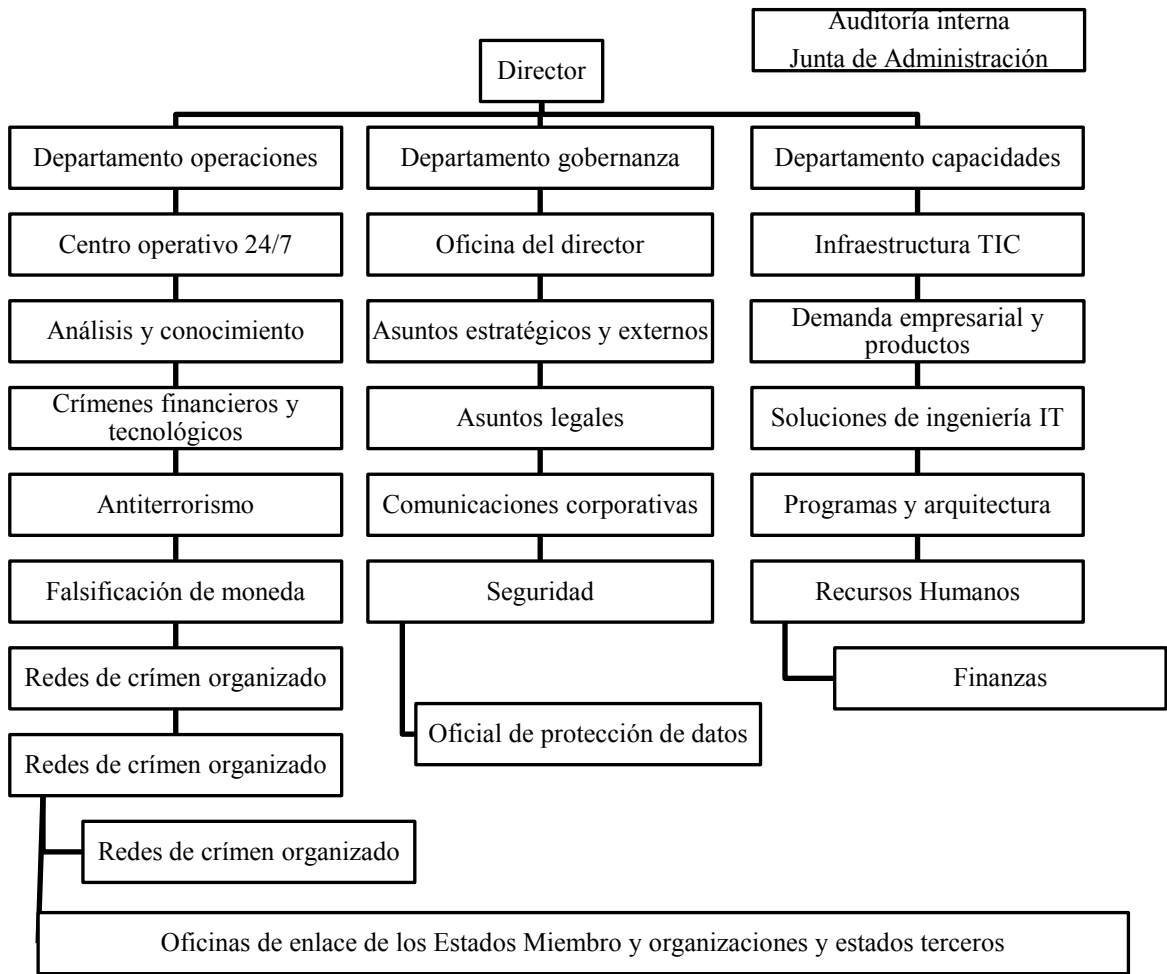
Gráfico XII. Comparación de la estructura del Departamento de Gestión de la Información y Tecnologías



Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (2006/3 y 2008).

Para 2010 la institución sufrió una nueva modificación del organigrama (Europol 2011/2). A primera vista se puede observar en la siguiente figura la desaparición de cinco grupos. Uno de ellos es el de protección de datos y confidencialidad, que pasó a un área distinta dirigida por el Oficial de Protección de Datos (Europol 2011/2). Este Oficial no depende directamente del Director de Europol, como sucedía antes con el grupo, sino que es nombrado por la Junta de Administración y tiene autonomía en el acceso a la información y datos transmitidos para poder evaluar la legalidad de cada una de las transmisiones, con lo cual se ampliaba la legitimidad del órgano revisor y de esta forma se daba certeza a las autoridades de los Estados Miembro de que los intercambios que se realizaban cumplían las normativas nacionales y europeas.

Gráfico XIII. Organigrama 2010



Fuente: Europol (2011/2).

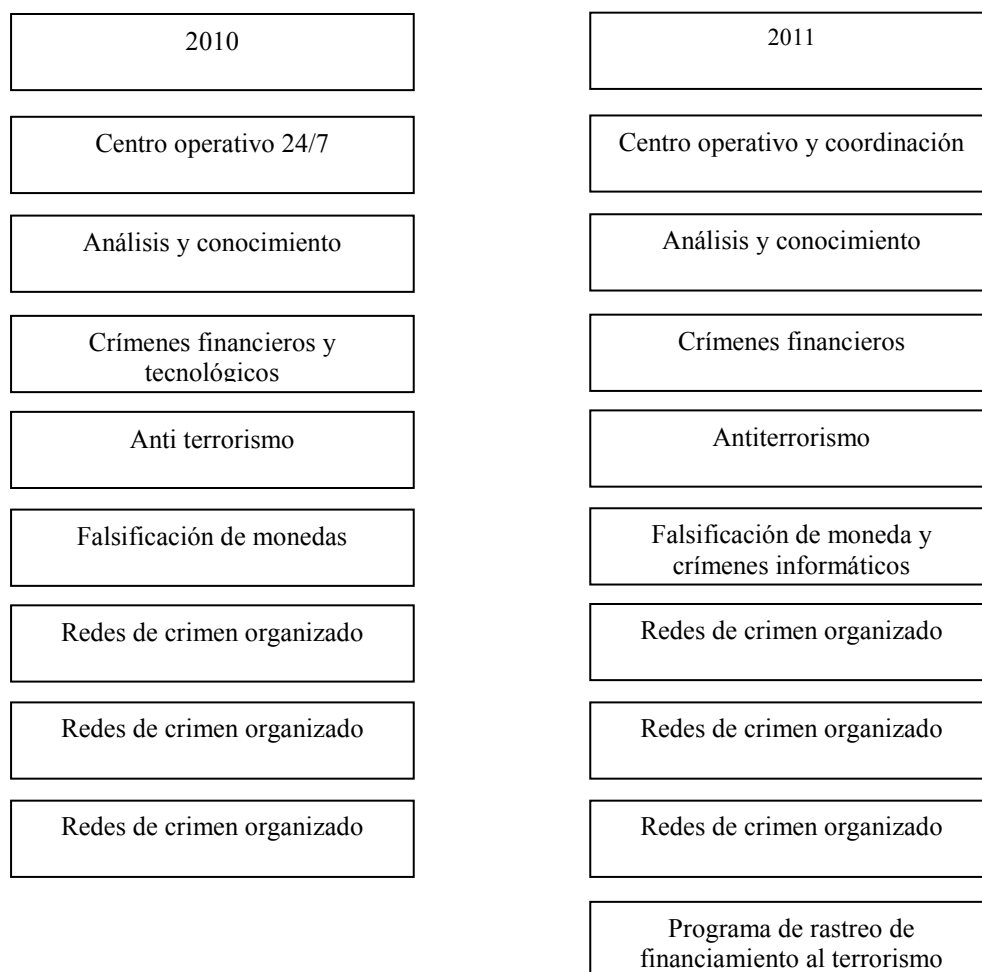
Por otro lado, como se puede observar, se eliminaron de cada uno de los departamentos los secretariados de apoyo a las actividades y terminó la discusión sobre las diferencias entre crimen organizado y crímenes serios con el cambio de nomenclatura a operaciones. El departamento de operaciones sufrió diversas modificaciones, para comenzar se crearon tres grupos encargados de las

actividades de las redes de organizaciones criminales, los cuales no están enfocados a un delito en particular sino que engloban todos los delitos. Se dejaron por separado tres temas que podrían ser parte de los grupos de redes pero que eran temas que tenían ciertas peculiaridades. El grupo de falsificación de moneda no podía ser incluido en otro debido a que, como ya se comentó, era una unidad especial por mandato de la Unión Europea en la lucha contra el delito (Consejo Europeo 2005/5). El terrorismo, delito que desde el 11 de septiembre de 2001 se había colocado como la máxima prioridad para la seguridad de los estados, difícilmente podría incluirse y mezclarse en alguno de los grupos de trabajo. Ya que su anexión a otro grupo podría tener implicaciones políticas y simbólicas que significarían que la importancia del delito para Europol ha reducido o desaparecido. Lo anterior también implicaría el desaprovechamiento comentado por Ursula Schroeder (2006: 12) sobre la oportunidad de innovar en la búsqueda de soluciones en el campo del terrorismo que se dieron a partir de dicho atentado.

Además de dichas implicaciones, el terrorismo no puede ser tratado de la misma forma que los demás delitos debido a que representa dificultades específicas para las agencias nacionales de seguridad por la inexistencia de uniformidad en las definiciones, métodos, medios e implicaciones del delito. A lo citado se suma a que este tipo de crimen suele ser monitoreado por las agencias de inteligencia, las cuales son renuentes a compartir la información con otro tipo de instituciones del mismo tipo o policiales (Simancas 2011), lo cual podría implicar que era necesario que este delito permaneciese separado de los demás para no contaminar con los problemas o dificultades que se han mencionado.

Como se puede ver en el gráfico anterior el Departamento dedicado a la Gobernanza o administración fue el que mayor reducción de grupos sufrió ya que fueron cambiados de departamentos dos de sus grupos: el de finanzas y recursos humanos y, como ya se ha comentado, el de protección de datos se independizó. El tercer departamento que antes correspondía al de Gestión de Información y Tecnologías, pasó a llamarse de Capacidades. Esta modificación implicó que las necesidades de Europol se concentraron en un solo departamento, en donde no solamente se gestionaban los temas informáticos y tecnológicos, sino que también las cuestiones físicas, humanas y financieras. Este cambio responde a que las fortalezas y el valor agregado que Europol ofrece a los Estados Miembro es el desarrollo de mecanismos operativos de información, intercambio, prevención e investigación, así como al conocimiento que se desarrolla a partir de las experiencias de las actividades de los oficiales de policía de las agencias nacionales de seguridad, lo cual finalmente se concentra en un solo departamento.

Gráfico XIV. Comparación de la estructura del Departamento de Operaciones



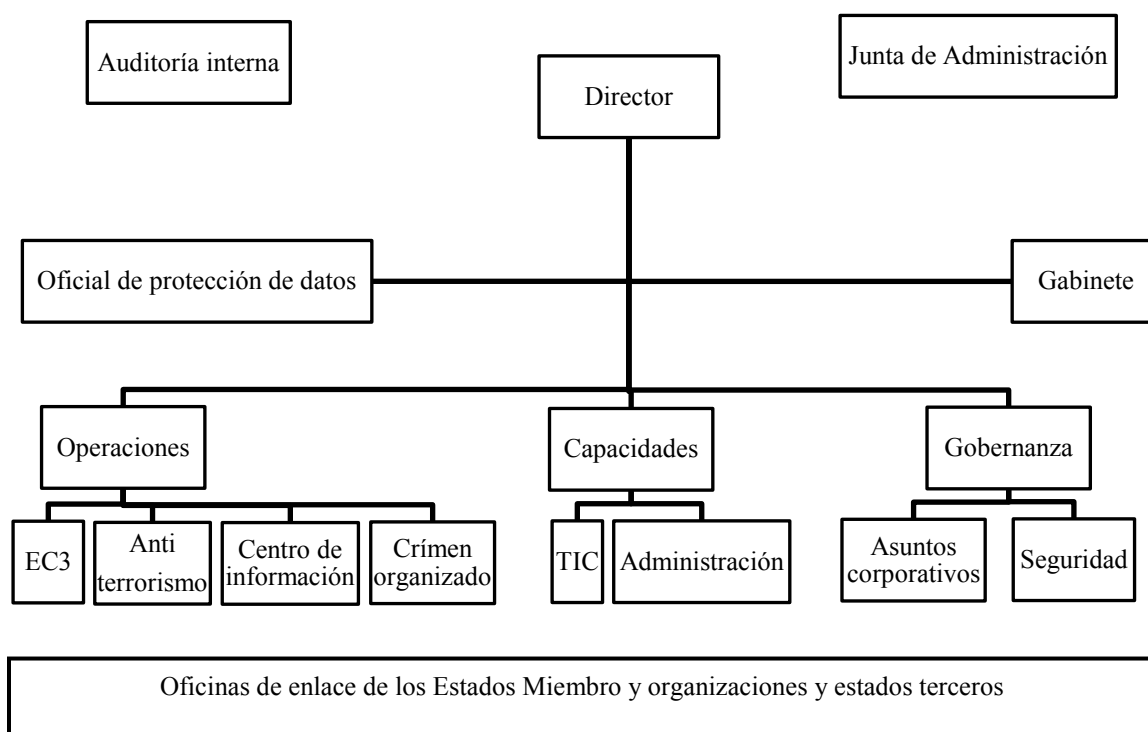
Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (2011/2 y 2012/2).

Al año siguiente, en 2011, el organigrama sufrió una modificación en el departamento de Operaciones. A éste se le anexó un área específica para el rastreo de actividades de financiamiento del terrorismo. Lo cual corresponde con lo dicho anteriormente sobre la importancia y preocupación de este delito para los Estados Miembro y que es compartido por Europol con la puesta en acción de los dos grupos. Cuestión que no se ha visto con otra de las actividades criminales bajo su mandato. Por otro lado los delitos informáticos cambiaron de grupo, pasaron de compartir el de financieros para insertarse en el de falsificación de moneda. Este último, como ya hemos visto, era un centro especializado con mandato especial de la Unión, que lo convirtió en la Oficina Central para la Lucha contra la Falsificación del Euro (Consejo Europeo 2005/5). Esto quiere decir que las autoridades de la Unión, como el Banco Central Europeo y las agencias nacionales de seguridad debían de cooperar a través de Europol en la supresión de la actividad criminal. Lo anterior explica la anexión de los delitos informáticos a este grupo, ya que en Europol se comenzó a trabajar en un

centro especializado para combatir este delito que funcionara de forma similar al de falsificación de moneda, por ello juntarlos fue probablemente el primer paso para desarrollar el nuevo centro que se inauguró el 1 de enero de 2013 y que se llama el Centro Europeo de Ciberdelincuencia o EC3 (Europol 2013/3) por sus siglas en inglés, que también busca coordinar las acciones y esfuerzos para el entendimiento, prevención y persecución de los delitos informáticos.

En 2013 el organigrama de Europol (2014/2) se renovó una vez más. Como se puede ver en el siguiente gráfico, las modificaciones se dieron con la reducción de los grupos de trabajo en cada uno de los departamentos, llevando a una integración de las actividades que antes se encontraban divididas. Los grupos del departamento de Operaciones, conforme habíamos observado, finalmente concentraron las actividades criminales, con lo cual solamente quedaron tres tipos de delitos independientes, entre los cuales curiosamente no se encuentra la falsificación de moneda, asunto que contaba con su propio centro. De esta forma, se conservaron como grupos las actividades enfocadas en los delitos informáticos, el terrorismo y el crimen organizado, este último concentró todas las demás actividades criminales bajo el mandato de Europol.

Gráfico XV. Organigrama de Europol 2013



Fuente: Europol (2014/2).

Por otro lado, conforme al organigrama, los departamentos de Capacidades y Gobernanza se integraron a diferentes áreas, para que de esta forma los once grupos que existían se convirtieran solamente en cuatro, lo cual mejoraría su gestión. Lo anterior no implica necesariamente que las actividades que se realizaban en cada una de los grupos se dejaran de ejercer, sino que se congregaran en menos personas, lo cual implicaría hipotéticamente menos gasto para la institución en una época de crisis económica. Ahora bien, el nuevo organigrama permite conocer menos sobre las actividades de Europol, en especial sobre la gestión de la información, ya que con la integración de los grupos se intuye qué tipo de actividades se realizan en Europol, pero no se puede saber con certeza. Sobre todo en los Departamentos de Gobernanza y Capacidades, en donde a partir del organigrama no se conoce las actividades específicas que realiza cada uno, en comparación con los organigramas anteriores (Europol 2014/2).

Un tema importante que hay que resaltar en este organigrama por ser una novedad es el del EC3. Éste se creó como propuesta de la Comisión Europea, quien adoptó el 22 de noviembre de 2010 la Estrategia Interna de Seguridad Europea en Acción, donde se propusieron cinco pasos para asegurar Europa. Entre ellos se encontraba la creación de un centro de cibercriminalidad dentro de las estructuras existentes de la Unión, para ayudara a evaluar y monitorear las medidas preventivas y de investigación, y apoyar el entrenamiento de concientización para las agencias de seguridad y justicia en coordinación con el sector privado, los Estados Miembro y las instituciones europeas encargadas de la seguridad. (Comisión Europea 2010). Para su puesta en acción la propia Comisión encargó a la Corporación RAND (Disley 2012/1: 101-104) un estudio de factibilidad, el cual identificó diversas opciones para la sede del nuevo centro, entre ellas se encontraban Europol, la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (Eurojust), Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA) o la creación de una nueva agencia. Sobre Europol se identificó en el documento de la RAND que era una buena opción debido a su experiencia, naturaleza operativa y de coordinación en el apoyo a las investigaciones. Asimismo, en el documento se resaltaron los desarrollos en ciencia forense, en el intercambio de inteligencia y la experiencia que ha tenido en el entrenamiento. Una cuestión no menor, que fue subrayada en el documento, fue que Europol en su marco legal no permitía la cooperación y coordinación con entes privados, cuestión indispensable para el nuevo centro que fue modificada posteriormente.

El EC3 entró oficialmente en funciones el primero de enero de 2013. El mandato central que se le otorgó fue la lucha contra los siguientes postulados de delitos informáticos: 1) cometidos por grupos organizados para generar grandes ganancias delictivas como el fraude en línea; 2) los que causan un daño grave a la víctima, tales como la explotación sexual infantil en línea y 3) los que afectan a los

sistemas de infraestructuras críticas de información y en la Unión Europea. Para cumplir con lo anterior se nombró a un director del Centro, Troels Oerting, y una Junta del Programa encargada de la gobernanza conformada por diversas organizaciones, entre las que se encuentran Eurojust, la Escuela Europea de Policía (CEPOL), Interpol, ENISA y el Grupo de Entrenamiento y Educación Europeo de Cibercriminalidad (ECTEG). Asimismo, se crearon grupos de asesores en tres temas susceptibles de ser blanco de las actividades criminales bajo su competencia: servicios financieros, seguridad en internet y de desarrollos intersectoriales de la industria. Estos grupos se encuentran formados por hasta 18 expertos y conocedores de los subtemas de especialización de cada uno de los grupos (EC3 2014).

Con dicha estructura el centro da tres tipos de servicios a los Estados miembro: fusión de datos, laboratorio forense y creación de redes. Esto lo realiza debido a que busca ser el centro de integración de información e inteligencia, desde el cual apoye a los Estados Miembro en las operaciones e investigaciones con análisis operativo, coordinación y experiencia. Asimismo, busca crear productos de análisis estratégico que sirvan en la toma de decisiones a nivel táctico para combatir y prevenir la cibercriminalidad y apoyar a las agencias de seguridad en la construcción de capacidades. Estas cuestiones, a un año de la puesta en marcha del centro, han dado diversos resultados. En 2013 el EC3 participó en 19 operaciones en contra de delitos tecnológicos, dos de ellas enfocadas en un virus que bloqueaba los ordenadores por supuestamente haber visitado un sitio ilegal en la web. El cual al encender el ordenador lo bloqueaba y pedía para ser liberado y seguir funcionando el pago de una multa. Como resultado de las operaciones fueron arrestadas trece personas, recuperados 50 mil euros y desarticulada una organización criminal que podía obtener más de un millón de euros con el supuesto pago de multas (EC3 2014/1).

En cuanto a la explotación sexual de menores en línea, el centro participó en el mismo año en nueve operaciones. En ellas se buscaron e identificaron en la dark web actividades ilegales de pedofilia, como la producción y distribución de material de abuso sexual a menores. Respecto a los delitos de fraude en línea, el centro participó en 29 operaciones en 2013. Una de ellas estuvo enfocada a la desarticulación de una organización internacional dedicada a la producción de aparatos y software para la manipulación de puntos de venta de tarjetas bancarias. Esta operación dejó 44 personas detenidas a partir de 82 órdenes de cateo que llevaron a cabo más de 400 elementos de policía de las agencias de seguridad de los Estados Miembro (EC3 2014/1).

La cooperación para realizar las operaciones mencionadas no solamente se delimita a los cuerpos de seguridad de los estados, sino que también implica asociaciones con socios privados. De esta forma

el EC3 ha firmado alianzas con empresas privadas claves en el campo de la informática. Entre ellas la que mayor atención hasta el momento despierta, se basa en un memorándum de entendimiento con la empresa informática Microsoft firmado en febrero de 2014 (Microsoft 2014 y 2013). En el que se acordó el reforzamiento del análisis forense y técnico de *malware* y *botnets*, la evaluación e investigaciones sobre amenazas emergentes, acciones policiales y judiciales en contra de los criminales informáticos y el desmantelamiento de organizaciones delictivas. Una cuestión que hay que resaltar es que el centro, al igual que como hace Europol con los Estados terceros y organizaciones internacionales y que se verá en los capítulos siguientes, decidió intercambiar oficiales de enlace con el sector privado para tener acceso inmediato a la información y datos que se van produciendo. A partir de estas acciones el trabajo conjunto entre el EC3 y el sector privado ha dado como resultado la interrupción del *botnet* ZeroAccess que se calcula infectó casi dos millones de ordenadores en el mundo con un costo para los anunciantes de los sitios web de más de 2.5 millones de dólares mensuales. Estas alianzas aumentan las capacidades de Europol en un campo nuevo, que seguirá desarrollándose y al que pocos estados tienen acceso.

Conclusiones

La estructura y el funcionamiento de Europol se encuentran marcadas por la Convención de Europol (Consejo Europeo 1995) y los documentos legales que de ella emanan. Este documento da los elementos que constituyen a una institución y es el resultado de la visión de los responsables políticos y técnicos de seguridad europeos, por lo que la Convención es uno de los resultados descritos por March y Olsen (1984, 1998 y 2005) en el neoinstitucionalismo, ya que el documento permite conocer las funciones y campos de acción y organización de la institución, aceptados por unanimidad por los gobiernos Estados Miembro y avalados por los parlamentos nacionales. Cuestión que les da un carácter de observación obligatoria, que inclusive ha implicado la modificación de los marcos legales nacionales para que se puedan aplicar las herramientas de gestión de cooperación y coordinación policial de Europol.

Conforme a lo elementos presentados en este capítulo se pueden observar los cuatro puntos que propone Peters (2000): Autonomía, adaptabilidad, complejidad y coherencia. Diversos órganos europeos participan en la definición de la normativa de Europol, lo cual demuestra la existencia de un sistema de rendición de cuentas y de dirección estratégica de la institución que va más allá de los órganos internos de Europol. Esta cuestión implica la revisión de las actividades conforme a los marcos legales y planes y proyectos del sistema mayor de toma de decisiones y gestión de la Unión Europea. Esta situación hace que la autonomía de la institución en su funcionamiento dependa de

diferentes organismos supranacionales en los cuales por acuerdo de los Estados Miembro se definen sus actividades y prioridades, así como su evaluación. Dicha cuestión impacta en el compromiso de los actores y en la transparencia existente en una institución que naturalmente se presenta como opaca (Jaime 2002), pero que ante su participación en el sistema de rendición de cuentas se abre para ser examinada por actores que representan diversos intereses nacionales e inclusive ciudadanos.

La organización de la institución ha sufrido diversos cambios que han respondido a diferentes coyunturas y a las necesidades propias desarrolladas a partir de la forma en que se entienden las actividades criminales y a las ampliaciones de mandato que se le ha dado a Europol. Esta situación demuestra la capacidad de adaptabilidad de Europol que se ve expresada en los organigramas los cuales han cambiado conforme el ambiente se modifica, lo cual le da cierta flexibilidad para actuar en un medio en constante cambio. Aspecto sumamente significativo en una época donde es esperado que las instituciones respondan y den resultados con prontitud y que son criticadas por su alta burocratización y lentitud en la solución de problemas.

Asimismo, a partir de los organigramas se puede observar la complejidad y la coherencia de la institución. Esto, como reflejo de objetivos institucionales dependientes de un ambiente cambiante, inestable y difícil de interpretar. Ante esta situación las modificaciones de visión que se ven reflejadas en el organigrama nos presentan una institución que busca tener coherencia en sus actividades a lo largo del tiempo, así como las complicaciones para catalogar y organizar las labores diarias de Europol.

La existencia de órganos internos que se dediquen a la revisión de las actividades de la institución, así como los acuerdos por unanimidad en la Junta de Administración, en donde se encuentran representados los Estados Miembro. En conjunto con la participación del Consejo europeo, obliga a Europol a actuar conforme a los deseos de los países, con lo cual se acepta que la institución responde a las soberanías y que en ningún momento se impone a ellas. Esta situación es la base para que las agencias nacionales de seguridad cooperen y se coordinen a partir de Europol, ya que se respetan las jurisdicciones, marcos legales y formas de actuar de cada uno de los países. Con ello es posible, como se verá en el capítulo siguiente, se realicen los intercambios de información y datos, considerados sensibles, entre las agencias de seguridad, para robustecer la lucha contra las actividades delictivas.

Capítulo 6. La gestión de información en Europol

Introducción

En el presente capítulo se analiza el papel que tiene la información en las actividades de Europol. Se parte de los elementos comentados en el capítulo anterior para revisar uno de los temas fundamentales de la institución que, como se pudo ver en el primer capítulo sobre antecedentes, es el detonador de la cooperación y coordinación policial en la Unión Europea. Se comienza con el análisis de los factores que permiten o dificultan la transferencia de la información y datos entre las agencias de seguridad, haciendo hincapié en los cambios tecnológicos, la seguridad y el papel que juega la confianza entre oficiales de seguridad para que las transferencias se desarrollen.

A partir de los elementos mencionados se explica el principio de disponibilidad (Consejo Europeo 2005/1) que rige el intercambio o transferencia de información y datos entre las agencias de seguridad europeas. Este principio es contrastado con el esquema que tiene por objetivo proteger la confidencialidad (Kupchinsky 2004: 1-2). Ante ello se revisan las razones y el proceso por los que la Unión Europea eligió y puso en marcha el principio de disponibilidad, así como cuáles son sus beneficios en la lucha contra la criminalidad organizada y el terrorismo. A partir de ello se analizan las instancias que transfirieren información y datos en la Unión Europea y fuera de ella a partir de Europol, así como el proceso que se sigue y los actores involucrados para que la información sea compartida entre los oficiales de seguridad. Conforme a ello se realizó con un análisis sobre el tipo de información y datos que son transferidos por medio de Europol, así como las características de cada uno de ellos (Consejo Europeo 1995 y 2009/4). Esto da pie al análisis del sistema de información de Europol, de las partes que lo conforman y del proceso que se requiere para que las agencias de seguridad transfieran los datos a sus pares, en otros países u organizaciones, en un ambiente de seguridad, confianza y certeza. Lo anterior da pie a un análisis cualitativo que se representó numéricamente, del tipo de instituciones de seguridad nacionales europeas que cooperan a partir de Europol. A partir de esta representación, se creó una tipología que permite explicar cada una de las categorías de instituciones nacionales de seguridad participantes en el intercambio de información y datos.

A partir del sistema de información se estudia el funcionamiento de los ficheros de análisis. Éstos son los repositorios de los datos e información que se crean a partir de investigaciones transnacionales y que tienen una serie de particularidades para conservar su seguridad. Estos ficheros, como se verá, representan un valor agregado a la cooperación y coordinación que traspasa

la transferencia de información y datos y que demuestra la utilidad de crear grupos internacionales de investigación que puedan seguir la pista en diferentes jurisdicciones (Parlamento del Reino Unido 2008/1). La transferencia de información y datos y los ficheros de análisis, nos llevan a una cuestión fundamental de interés para este apartado: la confidencialidad y la seguridad de éstos en los procesos que gestiona Europol. Por ello se efectúa un análisis de las medidas que se han desarrollado para salvaguardar la información y asegurar su adecuado uso, para procurar la calidad y disminuir la incertidumbre en las actividades diarias de prevención e investigación realizadas por las agencias nacionales de seguridad.

Intercambio de información y datos

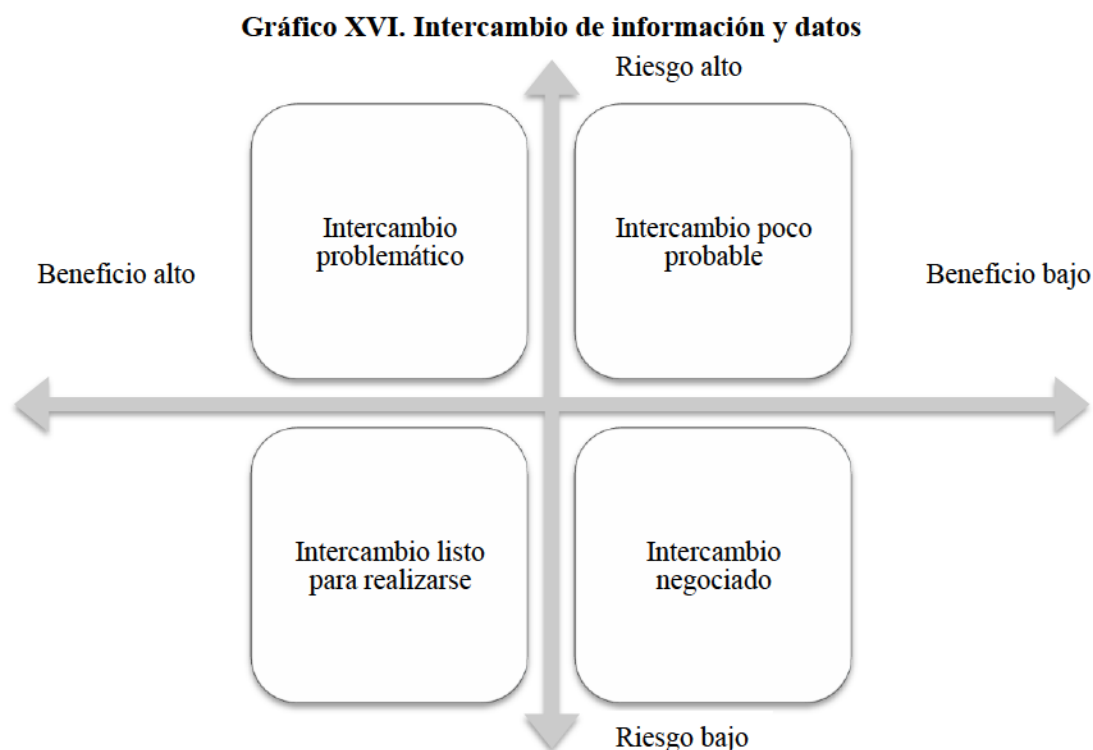
El intercambio de información entre las agencias nacionales de seguridad es una de las actividades claves en la lucha contra el crimen organizado transnacional y el terrorismo. Las limitaciones de las agencias nacionales de seguridad de conocer más allá de sus jurisdicciones, en lugares donde se planean, organizan o llevan a cabo actividades criminales que afectan a su país, implican la necesidad de compartir información con otras agencias de seguridad para combatir dichas actividades. La característica transnacional de la criminalidad, y sobre todo la capacidad de libre movimiento en el territorio que comprende el espacio Schengen (Consejo Europeo 1999/4), obliga de cierta forma a los funcionarios de policía a conocer los nexos existentes entre personas y organizaciones que afectan la seguridad de su país en otros estados.

La característica transnacional de las actividades bajo el mandato de Europol (1995 y 2009/4), no es nueva, sin embargo el proceso de globalización, el avance en los medios de comunicación y de transporte (Castells 2005; Beck 2006), han implicado un beneficio para la sociedad, que también ha sido aprovechado y explotado por las organizaciones criminales para expandir sus actividades en amplias regiones geográficas, e inclusive a nivel global (Naim 2006; Glenny 2008). Ahora bien, los retos a la seguridad no solamente tienen que ver con las grandes organizaciones criminales, sino también con los individuos. Héctor Moreno (2011) señala el caso de la necesidad del intercambio de datos a partir de la conectividad europea. Explica que no son pocos los carteristas que se mueven en la Unión para ir a los lugares en donde pueden encontrar un mayor número de víctimas, por lo cual las autoridades de las naciones deben de conocer a estas personas, ya que si bien no representan un riesgo grave a la seguridad, lo son para los ciudadanos.

Teóricamente hoy en día, con los avances tecnológicos, las personas pueden estar enteradas de cualquier suceso a nivel global, gracias a los dispositivos móviles y las redes de internet, no debería

de haber dificultades para que las agencias de seguridad compartieran información y datos. Esta cuestión, que no es una realidad para las instituciones policiales, demuestra que existen factores más allá de las capacidades tecnológicas que les impiden o incitan a intercambiar información y datos. Estos factores, como se verá, dependen en cierta forma de las costumbres policiales y de la seguridad en el resguardo, transmisión y uso de la información o datos.

Tom Wilson (2010) explica que las transferencias e intercambios de información y datos responden a los niveles de riesgo de la privacidad. Si bien su estudio se refiere al sistema médico, el campo de la seguridad tiene un símil ya que, como se verá en las páginas siguientes, las agencias tratan con datos personales que deben de ser resguardados, pues su conocimiento, más allá de para lo que fueron creados, puede dañar a las personas. Y ni qué decir de las investigaciones en donde la información producida probablemente con un alto nivel de esfuerzo y con una inversión de tiempo y recursos, al perder la privacidad pueda interrumpir su continuidad para obtener los objetivos planteados. Ante ello, el siguiente cuadro de Wilson (2010: 6) propone un esquema en el que se mide la probabilidad de los intercambios de información a partir de la privacidad.



Fuente: Wilson 2010:6.

En el esquema de Wilson (2010: 6) se puede entender que el beneficio a nivel institucional está relacionado directamente con los objetivos de las agendas de seguridad, donde el intercambio de

información sobre las prioridades institucionales ayuda a cumplirlos o a mejorar la seguridad. A nivel personal, el beneficio para el funcionario de seguridad se basaría en los incentivos existentes dentro de la institución de transferir información para obtener status en la agencia en que trabaja. El riesgo en este esquema se centraría en dos cuestiones: la primera es, como ya se comentó, la privacidad y la segunda la fiabilidad de la información. Por ello el momento propicio para que se realicen los intercambios de información y datos responde a un estado en donde hay un beneficio alto institucional y personal y un riesgo bajo de que la información sea inadecuada o que se mal utilice.

Peng Liu y Amit Chetal (2004: 285) comentan que la razón para que existan dudas o renuencia a compartir información y datos responde a que no hay confianza debido a que existe un conflicto de intereses entre las instituciones. El razonamiento de estos autores se ve complementado por el Parlamento del Reino Unido (2008/1), el cual identificó en los intercambios de información tres elementos fundamentales: la confianza, la seguridad y la integridad. En el mismo sentido, Soledad Aguilar-Oddershede (2006: 33-34), señala que la clave para la cooperación es la confianza, cuestión que también comparte el director de Europol Rob Wainwright (Balcombe 25 de agosto 2009), quien comentó que Europol ha sido capaz de inspirar confianza en sus socios. Lo anterior hasta 2006, no era compartido por Patrick Zanders (2006: 3) quien dijo que no existía una atmósfera de cooperación entre Europol y los Estados Miembro, debido a la cultura policial de secrecía y patrimonialismo de la información y las investigaciones. Esto último responde, de acuerdo a Björn Müller-Wille (2004: 15), a que los funcionarios tienen preocupaciones sobre los métodos de recolección de información, las formas de acceso a ella y de la existencia de funcionarios llamados Caballos de Troya, quienes se caracterizan por mal utilizar la información o los datos. Finalmente Alessandro Politi (1998: 9) comenta, en el mismo sentido que los autores anteriores, que la confianza y la seguridad son el primer obstáculo para las transferencias de información. Por ello dice que existe una necesidad de proteger la información y los métodos de recolección, en especial las fuentes, cuestiones a las que se enfrentan las agencias nacionales de seguridad

De esta forma, se puede decir que la confianza es un elemento fundamental para que se realicen los intercambios de información. Ésta, según Monica den Boer (2011), es definida por la cultura policial y la propiedad de la información. La confianza en Europol es uno de los mayores retos (Cuestionario1), la cual se puede lograr solamente al asegurar al 100% la información, en el sentido de que pase por el menor número de intermediarios. Dicha cuestión ha llevado a que dentro de Europol se haya creado un sistema que busca inspirar confianza entre los Estados Miembro para efectuar los intercambios de información y datos. Este sistema se rige por estrictos procedimientos

y elementos de seguridad que permiten el flujo de información y datos criminales entre los socios que conforman la institución. Según Sharon Dawes y Anthony Cresswell (2009: 393), el sistema puede ayudar a las agencias de seguridad a definir y resolver los problemas conjuntos, coordinar programas, políticas y servicios para mejorar la vida de los ciudadanos.

Principios que rigen el intercambio de información y datos

El intercambio de información y datos generalmente se llevaba a cabo a partir del principio de necesidad de saber (*need to know*), que es definido por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América como: una determinación hecha por el poseedor de información clasificada. En la cual el posible beneficiario, en interés de la seguridad nacional, tiene un requisito para el acceso a los conocimientos o información clasificada con el fin de realizar tareas o servicios esenciales para el cumplimiento de un programa de Gobierno. El conocimiento, posesión y acceso sobre información clasificada no debe de ser ofrecida a cualquier individuo solamente por la virtud de su oficina, posición o por la acreditación de seguridad (Departamento de Defensa 1987:10).

El principio de *necesidad de saber* se entiende como la guía en los intercambios de información para que ésta sea asegurada y no existan filtraciones. Cuestión que es explicada por Roman Kupchinsky (2004: 6) de la siguiente forma: dice que el principio debe de aplicarse para liberar información solamente cuando la fuga de la información pueda acarrear consecuencias trágicas, entre ellas advertir a terroristas o criminales de que se encuentran bajo vigilancia de las agencias nacionales de seguridad. Sin embargo, dicho principio que busca proteger la información según Richard A. Best Jr (2011: 1), fue cuestionado por las consecuencias que tuvo en los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos de América. Al respecto dice que existió un consenso sobre la deficiencia en el intercambio de información entre los oficiales de inteligencia y policía que contribuyó a que el atentado no fuera detectado por las instituciones de seguridad. Lo anterior es una de las conclusiones del reporte del Congreso de los Estados Unidos sobre el 11 de septiembre de 2001 (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004).

La evidencia de que el principio de necesidad de saber había perjudicado los esfuerzos para identificar y detener el atentado del 11 de septiembre, debido a la dispersión de información y datos y la secrecía con la que se gestionaban (Best Jr 2011: 1-2), llevó a la idea de que para hacer frente a esta nueva amenaza era necesario replantear la forma en que se compartía la información y datos entre agencias de seguridad, lo que según Emy Zagart (2007) implicaba un gran reto, ya que tocaba los principios o creencias fundamentales acerca de cómo hacer el trabajo, debido a que el principio

más profundo en inteligencia es la necesidad de saber, cuestión que inclusive era más importante que la propia seguridad. En este mismo sentido Robert Steele (Politi 1998: 12) definió el cambio de principio como la modificación del *por si acaso a justo a tiempo*, cuestión que según este autor efectivamente implicaba una distinta forma de ver los intercambios de información y datos.

En el principio de necesidad de saber, para Liu (2004: 287) los intercambios de información dependían de los conocimientos y acceso a los datos de cada oficial de policía para poder establecer contacto con autoridades extranjeras. En este principio, según el mismo autor, se tenía que desarrollar una base de confianza que permitiera intercambiar información y datos sensibles o confidenciales entre los oficiales, ya que su mal uso podía dañar la seguridad de ciertas personas, como los informantes o el trabajo del propio oficial de policía que inició la investigación. Ante dicha situación, desencadenada por el principio de necesidad de saber, implantado a nivel internacional, el Consejo Europeo decidió establecer el principio de *disponibilidad* a los intercambios de información y datos entre las agencias de seguridad de los Estados Miembro de la Unión. Según el Consejo Europeo (2006: 1), era necesario que los servicios de seguridad pudieran de forma institucional, solicitar y obtener información e inteligencia de otros Estados Miembro en las distintas fases de la investigación, desde la fase de recogida de inteligencia criminal hasta la fase de investigación criminal. En un principio se aceptaba que los sistemas de los Estados Miembro no estaban preparados para este tipo de cambio y el Consejo no buscaba modificar sus sistemas de transferencia de información. Sin embargo, sí se proponía garantizar que algunos tipos de información e inteligencia se intercambiaran entre las agencias de seguridad de los estados con rapidez, sobre todo aquello que fuera de vital importancia para mantener la seguridad (Boehm 2012: 129).

La propuesta del principio de disponibilidad fue presentada por el gobierno sueco y posteriormente discutida por un grupo interdisciplinario de crimen organizado. Para Antonio Díaz (2010: 159), dicho principio como él lo define: de *acceso equivalente*, busca que los funcionarios de policía de un país accedan a la información de otras agencias de seguridad en las mismas condiciones y con los mismos derechos existentes dentro de la nación (Bruggeman 2005: 9). De esta forma, si en un país existen dos cuerpos de policía que pueden acceder a los registros de información y bases de datos en tiempo real y sin restricciones, las agencias de seguridad de alguno de los Estados Miembro deben tener las mismas condiciones de acceso que los cuerpos de seguridad nacionales. De esta manera el Consejo Europeo (Consejo Europeo 2005/1) definió el principio de disponibilidad de la siguiente forma: la información que se encuentra disponible a ciertas autoridades de los Estados Miembro debe de proveerla a las autoridades equivalentes en el otro

país. La información debe de ser transmitida lo más rápido y fácilmente posible entre las autoridades, preferiblemente permitiendo el acceso directo en línea.

El principio de disponibilidad para Patrick Zanders (2006: 8), permitía a Europol evolucionar para ser un jugador clave en el intercambio de información ya que con él podría demostrar su potencial y el valor añadido de sus servicios para las agencias nacionales de seguridad. De forma complementaria, Peter Hustinx (Unión Europea 2006/1), Supervisor Europeo para la Protección de Datos, apuntó que el principio de disponibilidad puede ser justificado por la necesidad del intercambio de información policial entre los Estados Miembro, a partir de la abolición de las fronteras internas. Siempre teniendo en cuenta que la red compartirá datos sensibles, y que esta sensibilidad siempre requiere salvaguardas. No se debe de subestimar el riesgo del mal uso, por ello su introducción debe de ser gradual y cautelosa. Por su lado Juliet Lodge (Parlamento Europeo 2007: 3) comenta que la tendencia de visualizar el intercambio de información puramente como una función y un requerimiento administrativo para las agencias nacionales de seguridad que trabajan con Europol perpetúa las artificiales e insostenibles diferencias entre la seguridad *externa* e *interna*.

Este principio de disponibilidad fue acordado en el Programa de la Haya (Consejo Europeo 2005/9) e implantado el primero de enero de 2008. El principio, como se plasmó en el Consejo Europeo de 2005 (Consejo Europeo 2005/1), parte de dos premisas. La primera es que la información de las agencias de seguridad de los Estados Miembro debe de ser intercambiada lo más rápido posible, bajo adecuadas medidas de seguridad. La segunda es que para realizar el intercambio se deben de utilizar medios técnicos que faciliten el acceso para las investigaciones a los sistemas de información de otro Estado. Cuestión que se complementó con la propuesta de tres opciones para el acceso a la información: a) acceso indirecto a la información bajo solicitud, b) acceso directo a las bases de datos de otros Estados Miembro y c) acceso indirecto a información de otro Estado Miembro a través de un índice central con la modalidad de *hit-on-hit*. Este último fue decidido para dar acceso a la información y datos en Europol.

Para realizar los intercambios de información el Consejo Europeo (2005/1) creó cuatro condiciones. La primera era que solamente podía realizarse la transferencia cuando los marcos legales nacionales de las agencias de seguridad lo contemplaran y permitieran. La segunda se refería a que la integridad de la información y datos tenía que ser garantizada en las diversas etapas del intercambio, así como también las fuentes, siempre buscando mantener la confidencialidad. La tercera era la necesidad de implantar estándares comunes técnicos y de acceso en las agencias nacionales de seguridad, que fueran supervisados para poder proteger los datos y controlar el

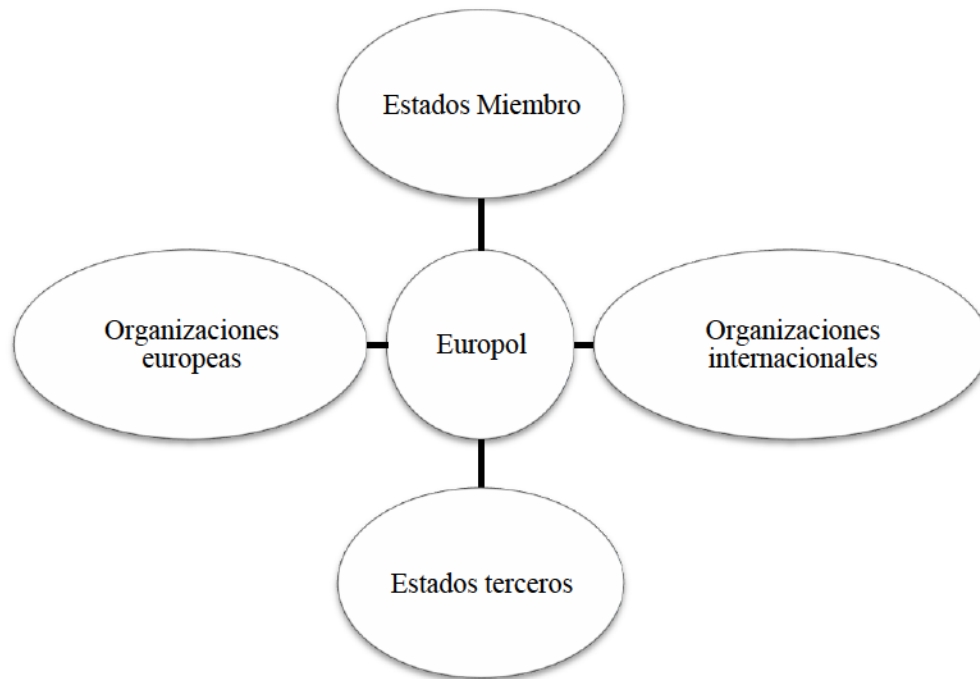
apropiado uso de la información, antes, durante y después del intercambio. Finalmente, la cuarta se refería al derecho de los ciudadanos, para solicitar la corrección de errores y la protección ante el abuso de oficiales de seguridad, que podrían sufrir a partir de la información y datos.

Con estas reglas se creó el sistema de intercambio de información y datos aplicable a Europol, sistema que conociendo las dificultades que representa esta actividad para las agencias de seguridad, buscaba ser un instrumento seguro y eficaz para que los oficiales pudiesen obtener información de los otros Estados Miembro con la confianza de que lo recibido y lo enviado, iba a ser utilizado adecuadamente en las investigaciones de delitos transnacionales bajo el mandato de Europol. Este principio, que vino a modificar la forma de acceder a la información, dio oportunidad a que la comunicación se ampliara, ya que los datos se colocaron al alcance de los oficiales de policía y sus respectivas agencias de seguridad.

Instancias entre las que se intercambia la información

Con la finalidad de cumplir el mandato de Europol, sobre la gestión y transmisión de información entre agencias de seguridad en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo que se le dio en la Convención (Consejo Europeo 1995 y 2009/4), se creó un sistema en el que al menos 196 instituciones o agencias de seguridad cooperan y transmiten información y datos (French Challenge Team 2008; Europol 2014). Conforme a ello este sistema funciona para que las entidades complementen investigaciones criminales, desarrollen conocimiento, vinculen a sus funcionarios, divulguen y compartan descubrimientos sobre las actividades criminales, así como los desarrollos para hacerles frente. De esta forma las agencias de seguridad aportan o son receptoras de información y datos a partir de Europol, a partir de un esquema que permite, sin perjuicio de los acuerdos bilaterales que tengan firmados los países en materia policial (Consejo Europeo 1995 y 2009/4), acceder a los desarrollos de las demás agencias nacionales de seguridad. Con lo anterior se busca como objetivo final la articulación de las agencias de seguridad para mejorar la lucha contra las actividades criminales transnacionales. Este sistema se compone, como se puede observar en la siguiente figura, de cinco elementos. Donde se coloca a Europol como el punto central, ya que es el ente encargado de gestionar los intercambios de información y datos entre las instituciones u organizaciones que participan.

Gráfico XVII. Elementos que conforman el sistema de intercambio de información de datos de Europol



Fuente: Elaboración propia.

La transferencia de información y datos, entre las agencias de seguridad de los Estados Miembro y de los estados y organizaciones terceras, de las cuales se hablará adelante, se efectúa a partir de las Unidades Nacionales de Enlace. Éstas son el punto mediante el cual los Estados Miembro efectúan la cooperación policial. En sí son el ethos de Europol, ya que éstas son las encargadas de gestionar las solicitudes de información e inteligencia o asistencia entre los Estados Miembro (Consejo Europeo 1995 y 2009/4), función primordial de Europol y sin la cual no tendría sentido la existencia de la institución. Como se ha comentado, la participación de las agencias de seguridad de los Estados Miembro en los procesos de cooperación es indispensable, ya que Europol no cuenta con poderes para recabar información y datos en las jurisdicciones nacionales, en pocas palabras no es operativa. De ahí la importancia de las Unidades Nacionales de Enlace.

Estas Unidades se componen de dos partes, una se encuentra situada en el cuartel general de Europol y la otra en el Estado Miembro (Moreno 2011). Las primeras, hasta la inauguración de las nuevas oficinas en 2012, estaban en un solo pasillo y eran 27 Unidades de los respectivos países, lo cual hacía que la cooperación, intercambio de información y datos y convivencia de los funcionarios fuera constante y cercana (Moreno 2011). Cuestión que en palabras de Héctor Moreno (2011), facilitó los intercambios y el conocimiento sobre las diferentes culturas policiales de los

Estados Miembro, situación que no en pocas ocasiones dificultaba la cooperación. Era de esta forma un espacio en donde los funcionarios tenían acceso casi instantáneo a las legislaciones, procedimientos y tiempos de cada uno de los Estados Miembro, lo cual facilita la cooperación (Moreno 2011). En las nuevas instalaciones de Europol, inauguradas en 2013, la dinámica no debe de haberse modificado, posiblemente existe una zona en donde confluyan los oficiales de enlace, ya que la convivencia y el acceso entre éstos es uno de los valores de la institución.

Los funcionarios de las Unidades Nacionales son elementos de las agencias nacionales de seguridad destacados en Europol. Mathieu Deflem (2007: 6) comenta, como ya se ha señalado, que dicho personal es típicamente conformado por expertos en seguridad con experiencia en organizaciones policiales internacionales. Estos funcionarios trabajan en oficinas externas de las agencias nacionales de seguridad y cubren los gastos de administración diaria, excepto los que provienen del uso del Sistema de Información de Europol. Por ello, las Unidades se conforman como un espacio prestado por la institución para que las agencias nacionales de seguridad efectúen los intercambios de información y datos. Mientras que informalmente son un espacio de convivencia de funcionarios en el que se acercan y conocen las distintas organizaciones y formas de actuar de las 92 agencias de seguridad de los Estados Miembro que ahí se concentran (Europol 2009/4).

De esta forma, para que puedan cumplir su función, las Unidades tienen acceso a las bases de datos o registros relevantes nacionales en los cuales se podría encontrar la información que requieran las agencias de seguridad de otros estados para la prevención, persecución e investigación de las actividades criminales (Consejo Europeo 1995). Según el documento el proceso de intercambio de información y datos entre las agencias nacionales de seguridad que se realiza a través de las Unidades se inicia de dos formas. La primera se da cuando una autoridad solicita a su Unidad establecer contacto, con las de los otros países, para saber si en sus bases de datos o registros se encuentra información relacionada con la solicitud. La segunda consiste en que por iniciativa propia la Unidad decide compartir cierta información o datos de la o las agencias de seguridad que representa para que sea utilizada por Europol o los demás países. Los intercambios, según el mismo documento, de información y datos se pueden realizar de forma bilateral o multilateral, dependiendo de los intereses que tengan la agencia o agencias solicitantes. En los dos casos se registran las transferencias en las Unidades de Enlace y se conserva la información en el sistema de Europol por seis meses, pudiendo ser modificada y actualizada conforme se tienen mayores datos (Consejo Europeo 1995 y 2009/4).

Una vez que se recibe la solicitud, ésta es evaluada por las propias Unidades para evitar que se violen las normativas de protección de datos de los Estados Miembro, e inclusive la normativa europea (Consejo Europeo 1995 y 2009/4). A modo de ejemplo: en caso de que el gobierno español solicitase información a Alemania sobre el contenido de una llamada telefónica, ésta podría tener los datos necesarios, sin embargo, si la información se recolectó con un método o procedimiento que no es legal en España, la solicitud debería ser denegada por su inutilidad en el proceso de investigación. Junto a ello se examina que las solicitudes no atenten contra la seguridad nacional del Estado o que ponga en estado de vulnerabilidad a las instituciones o gobiernos.

Gráfico XVIII. Proceso de transmisión de información y datos



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Europeo (1995 y 2009/4).

En la Convención de Europol (Consejo Europeo 1995), con el fin de verificar que las Unidades de Enlace cumplan la normativa en los intercambios de información y datos, se acordó la designación en cada uno de los Estados Miembro de una Autoridad Nacional de Supervisión. Ésta, según la Convención, es la encargada de monitorear de forma independiente las actividades de los órganos que se encuentren en su territorio y que tienen contacto con el organismo. Dicho monitoreo lo realiza mediante el acceso y evaluación de las labores de la Unidad Nacional, y en caso de encontrar

irregularidades o desacuerdo sobre el proceder de los funcionarios notifica al Director de Europol para que éste ponga a consideración del Consejo de Administración la situación, para ser resuelta en esta última instancia.

Las Unidades de Enlace, de esta forma y para cumplir la Convención de Europol, se coordinan con instituciones de los Estados Miembro de corte militar, policial, de inteligencia y fronteras, según la página web de la institución (Europol 2014/3). Estas cuatro categorías creadas para esta investigación, según Mariano Simancas (2011), responden a las organizaciones desde las cuales gestiona la información criminal en los Estados Miembro que necesita Europol para cumplir su mandato. Los 27 Estados Miembro tienen diferentes sistemas de seguridad pública y nacional, dependiendo de cada uno de los gobierno, las estructuras se concentran en ministerios y secretarías según el tipo de organización política que tengan. Ante ello, fuera de las categorías propuestas, Europol coopera con autoridades policiales locales, como en el caso de Alemania o Reino Unido (den Boer 2002).

Este sistema de información se puede dividir en dos partes: la interna (Estados Miembro) y la externa (estados terceros y organizaciones internacionales) que se explorará más adelante. La primera se encuentra conformada por 96 instituciones de los Estados Miembro que participan directamente en el intercambio de información y datos mediante Europol (Europol 2014/3). Estas instituciones se pueden dividir en cuatro categorías: 1) instituciones de corte militar, 2) instituciones policiales, 3) servicios de inteligencia e información y 4) servicios de protección de fronteras. Esta variedad de fuentes responde, según Mariano Simancas (2011), a que en dichas instituciones es donde se encuentra la información y datos que necesita Europol para cumplir sus funciones. En promedio los países cooperan mediante 3.2 instituciones con lo cual se podría decir que al menos tres de los tipos de fuentes de información están cubiertas. Sin embargo esto sería erróneo ya que, como se podrá observar en las siguientes tablas, no todos los países aportan al menos una agencia en cada una de las categorías. Luxemburgo por ejemplo es el único país que solamente cuenta con una institución que coopera con Europol, en contraste con Lituania que es la que más tiene: seis. Entre estas dos naciones se encuentran las demás, seis países cooperan con cinco instituciones, siete con cuatro, siete con tres y cinco con dos. (Europol 2014/3).

Ocho son las instituciones de seguridad se pueden catalogar como de corte militar, que se coordinan con Europol y son fuentes de información y datos. Éstas se dedican a diferentes funciones relacionadas con el mandato de Europol, pueden aportar información o pueden ser beneficiarias de ésta para la prevención y represión de las actividades criminales. La protección de fronteras, la

vigilancia del territorio y la producción de inteligencia sobre los fenómenos criminales son parte de las funciones de estas organizaciones (Europol 2014). De la siguiente tabla de las instituciones con las que coopera Europol, sobresale la cooperación con las Fuerzas Armadas de Malta. Sin embargo, si bien es la excepción, puede responder al desvanecimiento de la frontera entre la seguridad interior y exterior de los estados, lo cual explica Francisco Javier Velázquez (2010: 19) de la siguiente forma: *nuestras redes de crimen organizado ya no son nuestras, ya no tienen nacionalidad (...) hemos encontrado bandas de hasta 11 nacionalidades distintas, personas que viven en un lugar y trabajan en otro, que descansan en un tercero y que hacen sus inversiones en otro; y por lo tanto, tienen enlaces en cada uno de los países correspondientes. Así que esa seguridad interna nuestra tiene mucho que ver con lo que hacemos en el exterior, como intervenir o no intervenir en Afganistán*. El planteamiento anterior ha llevado a que las actividades entendidas como clásicas de las fuerzas armadas, como la defensa o ataque a un ejército regular extranjero, se hayan modificado para la defensa de las acciones de grupos no estatales nacionales o extranjeros que pueden poner en riesgo la seguridad del Estado.

Tabla VI. Instituciones de corte militar nacionales

Nombre	Nacionalidad
Cuerpo de Carabineros	Italia
Fuerzas Armadas	Malta
	Polonia
Gendarmería	Rumania
Gendarmería Nacional	Francia
Guardia Civil	España
Guardia Republicana Nacional	Portugal
Real Policía Militar	Países Bajos

Fuente: Elaboración propia con datos Europol (2014/3).

Junto a las instituciones de corte militar, Europol coopera con treinta y tres organizaciones policiales nacionales. La diferencia en número con la categoría anterior demuestra que la seguridad de los Estados Miembro se encuentra, en su mayoría, en manos de agencias de seguridad civiles y por lo tanto no militares. Estas agencias, dedicadas a la vigilancia, la seguridad pública y la investigación judicial, son las que cuentan en cada uno de los estados con la información y análisis que se requiere para que Europol cumpla su mandato y, consecuentemente, que sean las organizaciones policiales que enfrentan los delitos transnacionales. Italia es el país que tiene el mayor número de agencias nacionales de seguridad en coordinación con Europol: una policial, otra penitenciaria y finalmente una forestal. En contraste 21 países tienen una sola institución nacional trabajando con Europol. Lo anterior, como ya se vio en el apartado anterior de las Unidades

Nacionales, no implica que existan diversos canales de comunicación entre las instituciones. Sea una agencia o varias las que aportan y solicitan información a Europol, esta actividad se realiza por medio de una sola Unidad Nacional, la cual funciona como integradora (Europol 2014/3).

Tabla VII. Instituciones policiales nacionales

Nombre	Nacionalidad
Agencia Contra el Crimen Organizado	Reino Unido
Agencia Contra las Drogas y el Crimen	Reino Unido
Agencia Policial	Países Bajos
Cuerpo de Policía Penitenciaria	Italia
Cuerpo Forestal Nacional	Italia
Departamento de Policía	Lituania
Dirección General de Policía Criminal	Bulgaria
Dirección Operativa de Cooperación Policial Internacional	Bulgaria
Fuerza Policial	Malta
Fuerzas Policiales	Eslovaquia
Inspección General de la Policía	Rumania
Oficina Federal de Policía Criminal	Alemania
Policía	Chipre
	Croacia
	Dinamarca
	Estonia
	Finlandia
	Grecia
Policía de Seguridad Pública	Portugal
Policía del Estado	Italia
Policía del Estado	Letonia
Policía del Gran Ducado	Luxemburgo
Policía Federal	Alemania
	Austria
	Bélgica
Policía Judicial	Portugal
Policía Nacional	Eslovenia
	España
	Francia
	Hungría
	Irlanda
	Polonia
	República Checa
	Suecia

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (2014/3).

Los servicios de inteligencia es la tercera categoría propuesta de organizaciones que se coordinan con Europol. Algunos de los delitos bajo competencia de la institución recaen en las agencias de inteligencia de los Estados Miembro. Ante ello Europol coopera con diez y nueve organismos de quince estados. Existe una diferencia entre el número de estados y de organizaciones dado que en esta categoría se incluyeron los servicios de combate a los delitos financieros, los cuales suelen ser investigados por unidades de inteligencia financiera, que si bien generalmente no son parte directa de los servicios de inteligencia, están dedicadas enteramente a la inteligencia económica, la cual progresivamente se ha integrado a los servicios. Por ello ciertos países cuentan con dos organismos de inteligencia que cooperan con Europol. Junto a la economía, el terrorismo es uno de los delitos que es perseguido por este tipo de organizaciones (Europol 2014/3). Con la caída del muro de Berlín y el término de la Guerra Fría, este delito fue asignado a este tipo de servicios, los cuales se habían quedado sin un objetivo claro de acción (Simancas 2011).

Este tipo de servicios son una de las herramientas que apoyan y permiten la persecución de las actividades criminales bajo el mandato de Europol y al mismo tiempo, como se verá en el próximo capítulo, son parte integral y receptoras de los productos que se realizan en la institución. Su participación en el intercambio de datos, información e inteligencia, es indispensable para contar con un panorama general de las actividades criminales en el territorio que comprende la Unión. Como se puede observar en la siguiente tabla, catorce Estados Miembro son los que cooperan con Europol con diez y nueve instituciones de esta categoría. La mitad de los servicios están dedicados a la inteligencia y la otra mitad a los servicios de finanzas, donde un elemento clave es la represión del blanqueo de capitales, actividad que como se ha comentado anteriormente se encuentra bajo el mandato de Europol. La diferencia entre el número total de instituciones y de Estados Miembro responde a que Lituania coopera a través de tres instituciones en esta categoría, mientras que Austria lo hace con dos (Europol 2014/3).

Tabla VIII. Servicios de inteligencia nacionales

Nombre	Nacionalidad
Administración de Impuestos	Croacia
Agencia de Seguridad Interna	Polonia
Agencia Federal Para la Protección del Estado y Antiterrorismo	Austria
Autoridad Nacional de Delitos Económicos	Suecia
Cuerpo de Finanzas	Italia
Departamento de Policía Financiera	Letonia
Departamento de Seguridad del Estado	Lituania
Dirección General Operativa de Cooperación Policial Internacional	Bulgaria

Nombre	Nacionalidad
Junta de la Policía de Seguridad	Estonia
Oficina Contra el Lavado de Dinero	Croacia
Oficina Federal de Protección a la Constitución	Alemania
Oficina para la Prevención del Lavado de Dinero	Eslovenia
Servicio de Inteligencia	Rumania
Servicio Especial de Control Financiero	Grecia
Servicio Especial de Investigaciones	Lituania
	Países Bajos
Servicios de Inteligencia Criminal	Austria
Servicio de Investigaciones Criminales Financieras	Lituania
Unidad para el Combate al Lavado de Dinero	Chipre

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (2014/3).

Los servicios de protección de fronteras es la última categoría propuesta de instituciones de los Estados Miembro que se coordinan con Europol. Este tipo de servicios son los encargados, como lo dice su nombre, de la vigilancia del ingreso y salida de personas y bienes a los Estados Miembro. La puesta en marcha, como anteriormente se ha comentado del espacio Schengen (Consejo Europeo 1999/4) que da libertad de movimiento entre los Estados de la Unión, corresponsabiliza a las autoridades nacionales a controlar las llamadas fronteras exteriores desde las cuales llegan y salen personas y bienes relacionados con actividades ilegales. De esta forma se explica que dichos servicios se coordinen con Europol en la persecución de las investigaciones criminales transnacionales.

Ante ello, Europol coopera con treinta y cinco organismos de protección de fronteras de los Estados Miembro. En esta categoría se incluyeron las instituciones de guardacostas y aduanas, ya que son las autoridades encargadas de la vigilancia de los puntos de internamiento aéreo, terrestre o marítimo a la Unión Europea. Con la abolición de las fronteras interiores de la Unión Europea, la información sobre las personas que se internan en ella y que se mueven libremente, al igual que las mercancías, se encuentra en este tipo de organismos. Por ello, Europol coopera con ellas, con la finalidad de apoyar las investigaciones policiales nacionales con información sobre bienes o personas que se internaron a la Unión por un punto fronterizo ajeno o fuera de supervisión del Estado que efectúa la investigación (Europol 2014/3).

De los treinta y cinco servicios de protección de fronteras que cooperan con Europol, como se pudo observar en la siguiente tabla, diez Estados Miembro tienen dos servicios, mientras que 15 se coordinan con un solo servicio. Los dos países que no participan en Europol con este tipo de instituciones son Italia y Luxemburgo, en el primer caso se debe a que para la protección de las

fronteras no se cuenta con un cuerpo especial, sino que es parte de los deberes del Cuerpo de Finanzas, que se catalogó como un servicio de inteligencia para esta investigación, por las múltiples funciones que tiene y en específico por aquellas relacionadas con las cuestiones financieras. Por su lado Luxemburgo es un caso similar ya que el control de las fronteras es una función de la Policía del Gran Ducado, que fue catalogada para esta investigación como una Policía Nacional (Europol 2014/3).

Tabla IX. Servicios de protección de fronteras

Nombre	Nacionalidad
Administración de Aduanas	Austria
	Croacia
	Eslovaquia
	Eslovenia
	República Checa
Administración de Aduanas e Impuestos Especiales	Bélgica
Aduanas	Finlandia
	Portugal
Agencia Nacional de Aduanas	Bulgaria
Agencia Tributaria y de Aduanas	Reino Unido
Autoridad Aduanal y de Impuestos	Dinamarca
Autoridad Nacional de Aduanas	Rumania
Departamento de Aduanas	Letonia
	Malta
Departamento de Aduanas e Impuestos	Chipre
Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera	España
Dirección General de Aduanas e Impuestos	Francia
Dirección General de la Policía de Fronteras	Bulgaria
Dirección General de Vigilancia Fronteriza	España
Guardacostas	Suecia
Guardacostas Helénico	Grecia
Guardia Costera	Finlandia
Guardia de Aduanas y Finanzas	Hungría
Guardia de Fronteras	Letonia
	Polonia
Guardia Estatal de Fronteras	Lituania
Impuestos y Aduanas	Estonia
Inspección General de Policía de Fronteras	Rumania
Servicio Central de Investigaciones Aduanales	Alemania
Servicio de Aduanas	Grecia
	Irlanda

Nombre	Nacionalidad
	Polonia
	Suecia
Servicio de Extranjería y Fronteras	Portugal
Servicio de Guardacostas	Lituania

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (2014/3).

A partir de dichas instituciones se conforma la red de intercambio de información y datos europea de Europol con los Estados miembro, la cual es complementada por los estados y organizaciones terceras que se estudiarán en el capítulo de cooperación. Sumado a ello, Europol cuenta con un sistema de fuentes abiertas que permite acceder a un mayor número de datos que pueden no ser específicamente policiales, pero que son de interés para el campo de la seguridad. De igual forma, de manera cada vez más activa, el sector privado se vincula para proporcionar información de las actividades criminales bajo el mandato de Europol, la cual se hace llegar a partir de una triangulación con los estados, esto debido a que la institución no tiene autorización para recibir directamente dicha información (Boehm 2012: 178-9).

Tipos de información y datos intercambiados

Las agencias de seguridad mencionadas, en conjunto con los estados y organizaciones terceras de las que se hablará posteriormente, intercambian cuatro tipos de información: estratégica, operativa, técnica y datos personales. José Martín (2008: 2) dice que la *información estratégica es aquella que el responsable de dirigir o conducir un área de negocio necesita para planificar los objetivos y lograr su cumplimiento*. A ésta la divide en tres tipos. La primera está diseñada para apoyar los procesos y la continuidad de los servicios; la segunda la identifica como el apoyo en la detección y gestión de las amenazas y, finalmente, la tercera se enfoca a la detección y gestión de oportunidades. De esta forma, a partir de los elementos que aporta Martín, se engloba parte de las actividades fundamentales de Europol. Por un lado ésta permite gestionar a la organización así como proponer y apoyar a las agencias nacionales de seguridad para una conducción mejorada de sus actividades a partir de documentos de mejores prácticas, estudios de caso e información en general relacionada con el funcionamiento y descubrimientos de las agencias nacionales de seguridad. Por otro lado, como se podrá ver en el capítulo siguiente, los Estados Miembro intercambian información para crear productos de inteligencia enfocados en la evaluación de amenazas y riesgos.

Ante ello, Europol recibe información de tres tipos de categorías de información estratégica: 1) la relacionada con los fenómenos criminales: 2) gestión de las agencias de seguridad y 3) prácticas

policiales. En la primera categoría se encuentra la información relacionada con las rutas que se utilizan para el contrabando o tráfico y sus modificaciones, los nuevos métodos y tendencias para cometer actos criminales, los tipos de narcóticos y sustancias sicotrópicas, las tecnologías y sustancias para producirlas y sobre canales de transferencia de fondos ilegales (Europol 2001, 2001/1, 2003/1 y 2004/3). A partir de este tipo de información proveniente de las 196 agencias nacionales de seguridad (Europol 2009/4), Europol, como ya se ha comentado, pueden acceder a los datos de las contrapartes policiales, con lo cual puede identificar, prevenir y perseguir de mejor manera las actividades criminales a partir de una visión general de la situación europea y de la experiencia de las otras agencias.

La segunda categoría de gestión de las agencias de seguridad se refiere a información como reportes de prevención y métodos de gestión de prioridades policiales, resultados de la aplicación de técnicas y asistencias, acciones y medios que ayuden a suprimir los actos criminales, métodos para la identificación de sustancias y para el combate al crimen, medidas administrativas y legales para desarrollar las principales tendencias de la acción policial, métodos forenses y procedimientos de investigación. En conjunto con métodos de procesamiento y análisis de información y criterios de evaluaciones de las actividades de las policías (Europol 2001, 2001/1, 2003/1 y 2004/3).

Finalmente la tercera categoría de información estratégica de la práctica policial se refiere a las formas avanzadas y métodos de entrenamiento personal; el diseño y construcción de centros de excelencia. La realización de conferencias científicas y prácticas, consultas, intercambios, pasantías y seminarios, así como cualquier tipo de documentos de experiencias de cuestiones relacionadas con las prácticas policiales (Europol 2001, 2001/1, 2003/1 y 2004/3). A partir de estas tres categorías de información se pretende que las personas que dirigen las instituciones de seguridad puedan contar con la mejor información existente en la toma de decisiones de mediano y largo plazo, que permita mejorar el funcionamiento de las agencias de seguridad a partir de un mejor conocimiento sobre su funcionamiento y sobre los retos a los que se enfrentan.

En segundo lugar encontramos la información técnica, la cual se refiere a datos de uso a mediano plazo para el uso de las agencias de seguridad hacia su interior en la búsqueda de mejorar sus procedimientos y fortalecer sus actividades. Por ello, para Europol se entiende como este tipo de información aquella enfocada a mejorar o fortalecer las estructuras administrativas de seguridad; los métodos forenses y las técnicas de investigación; los métodos de entrenamiento y los de análisis de inteligencia policial, así como la identificación de las experiencias policiales y las mejores prácticas (Europol 2002/1).

Este tipo de información es la base para la divulgación de las experiencias y los conocimientos de los oficiales de policía que se lleva a cabo en Europol. Así como de las labores de formación que se desarrollan y la identificación de las mejores prácticas de las agencias de seguridad europeas para su conocimiento en los demás países y su implantación en la acción policial. Por ello, Europol es considerada como un centro de conocimiento a donde se puede acudir para conocer los desarrollos a partir de conferencias y seminarios, en donde no solamente participan expertos en las diversas ramas del desarrollo policial, sino también expertos externos provenientes de la academia y del sector privado, en especial, las empresas de desarrollo de tecnologías informáticas (Europol 2013 y 2013/6)

Con respecto a este tipo de información, Europol de forma individual o en conjunto con otras instituciones, como se verá más adelante, ha publicado manuales para el mejoramiento de la acción policial, productos donde se pueden encontrar las características físicas de las pastillas de éxtasis (Europol 2002/4), manuales de identificación de los insumos y procedimientos necesarios para producir los diferentes tipos de drogas ilegales (Europol 2007). De forma similar se creó un manual para la identificación de la falsificación de la moneda Euro (Europol 2007/1) y sobre las formas en que se utiliza el internet para la explotación sexual (Europol 2003/4 y 2006/2).

Por otro lado, y enfocado al funcionamiento de Europol, se crearon diversos manuales y documentos en donde se explica qué es y cómo funciona (Europol 2001/1); cómo apoya a las agencias nacionales de seguridad mediante análisis, oficinas móviles con acceso a las bases de datos de la institución y apoyo forense y técnico (Europol 2011/4); sobre los sistemas de intercambio de información (Europol 2011/7) y del desarrollo de las herramientas para la vigilancia y lucha de la criminalidad en internet a partir del Centro Europeo de Cibercriminalidad, CE3 (Europol 2013/3). Este tipo de productos ayudan al mejoramiento de los procesos de las agencias nacionales de seguridad y especialmente informan sobre las herramientas que ha desarrollado Europol para apoyarlas en las investigaciones de los delitos transnacionales bajo su mandato.

Este tipo de información es parte de las actividades de formación de Europol. Donde esta institución participa en la organización de seminarios, conferencias y reuniones de diferentes niveles para que los oficiales de seguridad escuchen, intercambien y aprendan de las experiencias que se han tenido en las demás agencias nacionales de seguridad. Dicha cuestión implica una colaboración estrecha con la Escuela Europea de Policía o CEPOL, con la cual no solamente se crean programas de enseñanza sobre los que es Europol, sino que también se realizan actividades de formación donde los funcionarios de la institución son expositores y receptores de los conocimientos policiales que se

desarrollan diariamente en la Unión sobre la acción policial y la criminalidad. No es extraño que se haya propuesto en el Comisión Europea (2013) la fusión de las dos organizaciones internacionales, ante las dificultades económicas, lo cual no sucedió, pero sigue siendo uno de los temas que las dos organizaciones tendrán que analizar para no duplicar funciones.

El tercer tipo de información que se transmite es la operativa. Ésta es complicado de definirla, sin embargo a partir de los productos y servicios de Europol se puede entender como aquella que se utiliza en las actividades diarias de los funcionarios de seguridad en sus investigaciones, por lo general su uso es inmediato o a corto plazo y se compone por cuestiones específicas. Ésta es probablemente la que mayores reservas implica para las agencias nacionales de seguridad, ya que en diversos casos se relaciona con datos personales o es parte de un esfuerzo y tiempo que al ser compartida es aprovechado por otra institución de seguridad (2010/1).

Finalmente el cuarto tipo de información se constituye por los datos personales. Los cuales son entendidos por el Consejo Europeo (1999) de la siguiente forma: cualquier tipo de información que permite la identificación de una persona, lo cual puede ser a partir de un número de identificación o documentos específicos en los que se integren elementos sobre su apariencia física, su estado síquico, situación económica y nivel socio cultural. Ante esto, su resguardo y transmisión no solamente debe de cumplir las normativas europeas de privacidad, sino también las nacionales, las cuales hasta el momento no se encuentran homologadas, creando problemas para su transmisión y uso en las investigaciones criminales (Europol 2011). Sin embargo, al ser información, como ya se ha comentado, que se trasmite directamente entre las agencias nacionales de seguridad, no debería de presentar ningún tipo de impedimento para que se realice mediante el sistema de Europol.

El Sistema Informático de Europol

La transferencia de información y datos se realiza mediante un sistema informático que permite cumplir el principio de disponibilidad, y que busca dar seguridad y confianza a los intercambios para que los Estados Miembro, de forma rápida, puedan compartir los datos que producen. Este sistema se planteó desde la conformación de la institución en la Convención de Europol (Consejo Europeo 1995 y 2009/4), en la cual se especificó que la recolección de la información se realizaría a partir de las Unidades de Enlace. La idea del sistema es que de un acceso oportuno a información e inteligencia, que sean fiables y actualizadas, para que las agencias de seguridad puedan descubrir, prevenir e investigar con éxito delitos y actividades delictivas de forma amigable y con un alto nivel de seguridad (Consejo Europeo 2005/1 y 2006).

El sistema informático comenzó a funcionar en 2002. En una primera etapa estaba enfocado a los delitos relacionados con la falsificación del Euro, y no existía un acceso universal a todas las agencias de seguridad de los Estados Miembro. Para 2005 el sistema amplió sus capacidades con la inclusión de la información de todos los delitos bajo el mandato de Europol y con la creación de puntos de acceso en las agencias de seguridad de los Estados Miembro (Europol 2009/4). Esto último ha sido un gran paso propiciado por los avances tecnológicos, los cuales permiten de forma instantánea tener acceso a la información y por lo tanto la existencia de un sistema en el que fluya y sea accesible la información para la diferentes agencias de seguridad de los Estados Miembro, en una época en donde la tecnología difícilmente es una barrera para la comunicación entre personas e instituciones.

El sistema informático de Europol, desarrollado por la Unidad de Desarrollo Tecnológico de la institución (Europol 2013/1), consta de dos elementos a) el Sistema de Información de Europol (EIS) y b) el Sistema de Análisis (OASIS). Mediante estos dos sistemas independientes se busca que no se mezclen las actividades de intercambio de información y el análisis (Parlamento del Reino Unido 2008). El EIS, es el lugar en donde se encuentran los datos sobre las personas o bienes relacionados con las actividades criminales. Mientras que el sistema OASIS está diseñado para que la información que se le introduce pueda dar como resultado análisis a partir de la minería de datos con la finalidad de dar comprensión a la información en los ficheros de análisis, de los cuales se hablará más adelante y que son un espacio para la elaboración de inteligencia para las investigaciones criminales (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 30-31).

A partir de estos dos elementos del sistema informático, se desarrolló un sistema seguro de transferencia de información que se llamó en un principio Sistema de Intercambio de Información o Info-Ex y que en 2009 cambió de nombre a Aplicación de Red Segura para el Intercambio de Información o SIENA o SIRENE (Europol 2010/1). Ésta aplicación está diseñada para que una vez que los oficiales encuentran la información deseada en el sistema, se comuniquen por medio de ella para transferirla de forma encriptada y segura. A este elemento en un principio, cuando se denominaba Info-Ex, se accedía en las instalaciones de Europol, por lo cual se realizaba la comunicación entre las agencias de seguridad mediante las Unidades de Enlace. A partir de la puesta en funcionamiento de SIENA, las agencias de seguridad tienen desde sus respectivos países la posibilidad de acceder y utilizar el canal seguro directamente, sin la necesidad de tener como intermediaria a la Unidad de Enlace (Europol 2011/5 y 2013/1).

El sistema informático busca que la información fluya de forma prácticamente inmediata. Por lo cual, al menos 16 Estados Miembro tienen sus bases de datos conectadas al sistema para alimentarlo automáticamente; además de ello, para mejorar el acceso, se encuentra disponible en 22 idiomas (Europol 2013/1), cuestión de radical importancia ya que, como bien se expuso en el Consejo Europeo (2006/1) es difícil asegurar que la información originada en un Estado Miembro sea interpretada apropiadamente en otro, ante las diferencias en el lenguaje. Aparte de ello se buscó que las solicitudes de información que se realizan mediante el sistema tengan una respuesta rápida. Por ello se crearon dos tipos de categorías de solicitudes, las urgentes y las no urgentes. En el primer caso, la respuesta tendría que ser en un máximo de ocho horas cuando la información solicitada se encontrase en una de las bases de datos de las agencias de seguridad. En el segundo caso, la no urgente, tiene un plazo de respuesta de una semana y en caso de que pasara más tiempo del estipulado los funcionarios públicos tendrían que exponer por escrito las razones de la tardanza en responder a la agencia de seguridad solicitante de la información (Europol 2006).

El sistema informático se compone de otros dos elementos enfocados en la inteligencia. El sistema de índice, cuya función es la identificación de la información y datos en las agencias de seguridad sin tener acceso a ella y los ficheros de análisis, en los cuales se recolecta la información y datos sobre una actividad criminal en particular y que cuenta con restricciones especiales para su acceso, entre ellas, solamente pueden acceder a él la dirección de Europol, los directores adjuntos, oficiales acreditados y funcionarios de enlace (Europol 2011/1: 21; Jones 2011:24), cuestión que se verá con mayor amplitud en el capítulo sobre inteligencia. Estos dos elementos, más los tres nombrados anteriormente son los que le dan la capacidad a Europol de gestionar de forma segura los intercambios de información y datos entre las agencias de seguridad de los Estados Miembro, siempre en cumplimiento con las normas de privacidad de cada uno de los países y de la Unión.

Evaluación y protección de datos

La protección de la información y datos en Europol es una de las cuestiones indispensables para su adecuado funcionamiento. La confianza y seguridad de la información, como se ha comentado anteriormente, son parte de los factores indispensables para que se transfiera entre las agencias nacionales de seguridad. Por ello se ha creado un sistema que busca dos cuestiones: por un lado que los datos que se transfieren sean confiables para las investigaciones y por otro que no se den fugas de información o que se utilicen para un fin que no sea el previsto por las autoridades que aportan los datos.

Como hemos visto, ante la implantación del principio de disponibilidad, las agencias de seguridad se comprometieron a buscar las formas en que la información pueda llegar eficientemente a manos de la institución solicitante. Por ello, para que esto ocurra, se desarrolló para Europol un sistema que busca disminuir la desconfianza sobre el destino y uso de la información para incentivar los intercambios entre los Estados Miembro y los socios. El sistema está conformado con diferentes medidas de seguridad que se plantean en las diversas etapas de los intercambios. Para comenzar, a partir de un sistema que se definió 4X4 (Europol 2011/1), con el cual se busca conforme a códigos, identificar la confiabilidad que pueda tener la información que va a ser utilizada por los funcionarios de policía. Los códigos acordados para la transmisión y valoración de la información se dividieron en dos categorías, por un lado se encuentran los que son definidos por la fuente de la información que corresponden a los siguientes cuatro incisos (Europol 2011/1: 8):

- A) Cuando no hay duda de la autenticidad, veracidad y competencia de la fuente; o si la información es suministrada por una fuente que en el pasado ha probado ser confiable en todas las instancias.
- B) Cuando la información recibida de la fuente ha probado en casi todas las instancias ser fiable.
- C) Cuando la información recibida de la fuente ha probado en casi todas las instancias ser poco fiable.
- X) Cuando la fuente de información no puede ser evaluada.

Los criterios expuestos representan el primer 4 del sistema 4X4, y se basan en el número de veces que la fuente ha dado información certera sobre las actividades delictivas. Dos de los cuatro criterios corresponderían a la fuente de información que puede ser considerada como confiable A y B, mientras que los criterios C y X deberían de ser descartados por las autoridades para hacer conjeturas sobre la investigación que realizan. El sistema se complementa del segundo 4, del 4X4, el cual se refiere puramente a la confiabilidad de la información. Al igual que las categorías de las fuentes, son cuatro elementos los que configuran los códigos, los cuales como se verá en la siguiente matriz crean el sistema 4X4 y son los siguientes: (Europol 2011/1: 8)

- 1) Información en la que no hay duda de su precisión.
- 2) Información conocida personalmente por la fuente, pero no conocida personalmente por el funcionario que la transmite.
- 3) Información no conocida personalmente por la fuente, pero corroborada por otra información ya registrada; e

4) Información que no es conocida por la fuente y que no puede ser corroborada

Los ocho códigos de evaluación de información y fuentes son catalogados en la siguiente matriz en la cual lo señalado en obscuro corresponde a lo confiable y lo que se encuentra en claro a lo no confiable. Como se puede observar solamente cuatro tipos de cruce se encuentran en la zona confiable, mientras que doce están en la no confiable.

Tabla X. Sistema de evaluación de la información 4X4

Evaluación de la información	Evaluación de la fuente				
		A	B	C	X
	1	A1	B1	C1	X1
	2	A2	B2	C2	X2
	3	A3	B3	C3	X3
	4	A4	B4	C4	X4

Fuente: Europol (2011/1: 9).

La existencia de una mayoría de campos de información no confiable nos indica que Europol contempla las diversas posibilidades sobre lo que suministran los Estados Miembro y los socios. La posibilidad de que información (3) no conocida personalmente por la fuente, pero corroborada por otra información ya registrada, permite que el nivel X4 pueda subir a A3 y así sucesivamente, lo cual da flexibilidad de que con el paso del tiempo información que carecía de confiabilidad pueda ser tomada como seria y utilizada por las agencias de seguridad. Los códigos permiten al solicitante de información conocer fácilmente el grado de confiabilidad de los datos y así evaluar el sentido que le puede dar dentro de la investigación que esté realizando. A partir de esto disminuye la posibilidad de que se mal interprete el valor de los datos, ya que la persona que la va a utilizar conoce de dónde viene y por lo tanto la confiabilidad que tiene para la agencia de seguridad que la envía, lo cual debe de ser tomado para el receptor de la información en la valoración e importancia que le pueda dar en su investigación.

Complementariamente a los códigos de confiabilidad de la información, existe un sistema para su manejo que se compone de dos elementos. El primero son tres códigos internos de Europol, los cuales son los siguientes: H1: información que no se utilizará como evidencia en procesos judiciales sin la autorización del proveedor, H2: información que no puede ser diseminada sin la autorización del proveedor y H3: otro tipo de restricciones la cual, por ejemplo debe de llevar una explicación por escrito sobre el uso de la información transmitida (Europol 2011/1). El segundo elemento para evaluación y confidencialidad para la información se basa en cuatro niveles que controlan la difusión adecuada de los datos. Estos cuatro niveles, como se puede observar en la siguiente tabla,

están diseñados para que se adecuen a las legislaciones nacionales de los Estados Miembro de protección de datos, ante ello cada uno de los niveles de Europol tiene una equivalencia para las naciones.

Tabla XI. Equivalencias de niveles de confidencialidad

Europol	EU top secret	EU secret	EU confidential	EU restricted
España	Secreto	Reservado	Confidencial	Difusión limitada
Reino Unido	Top secret	Secret	Confidential	Restricted

Fuente: Consejo Europeo (2011/1: 10).

Los niveles de reserva implican el daño que su difusión le pueden ocasionar a Europol o a los Estados Miembro. La información que se cataloga como secreto en España se refiere a aquella que su difusión desautorizada puede causar un daño grave a los intereses esenciales de Europol o alguno de los Estados Miembro. El nivel de reservado es aplicado a aquella que su difusión desautorizada puede ocasionar un daño serio a los intereses esenciales de Europol o alguno de los Estados Miembro. La confidencial es definida como aquella que daña los intereses esenciales. Finalmente, la restringida es aquella que puede causar desventajas a los intereses esenciales de Europol o alguno de los Estados Miembro (Consejo Europeo 2009/3).

De esta forma dichos niveles corresponden al daño que ocasiona su difusión. En algunos casos la información, a partir de la solicitud de alguna de las agencias nacionales de seguridad o de Europol, puede modificar el nivel de reserva. E inclusive hay información, como la estadística, que con el paso del tiempo, su publicación deja de ocasionar algún tipo de daño. Estos niveles siempre son aplicados por las agencias de seguridad que envían la información, las cuales al compartirla, esperan que los receptores continúen con la protección dada, a esto en cada uno de los intercambios se comprometen las partes y en caso de que no se asegure la protección, la agencia de seguridad que produjo la información puede negarse a entregarla y así asegurar que seguirá con el mismo nivel de reserva (Consejo Europeo 2009/3).

Finalmente, para asegurar la información, el sistema identifica al funcionario público que la consulta o accede a ella a partir seis datos que debe ingresar al sistema para que pueda obtener una respuesta, incluso en los casos donde se dé una respuesta de negativas de existencia de datos. Los elementos de identificación son los siguientes: a) un número de referencia único para la consulta o intento de consulta, b) parte del sistema de información que se consultó, c) número de identificación del usuario, d) fecha y hora de la consulta y la extracción, e) tipos de ficheros de análisis

consultados y f) la identidad de las personas que observaron la información obtenida en pantalla (Consejo de Administración de Europol 2007). Con ello se cierra el círculo del manejo de la información, ya que se identifican todos los elementos que podrían ponerla en riesgo.

El sistema aparentemente ha dado buenos resultados, por lo menos en lo que se refiere a las filtraciones graves, parecen ser nulas. Los entrevistados (Cabanillas 2010, den Boer 2011, Moreno, Héctor 2011, Simancas 2011; Cuestionario 1 y 2) coincidieron en que no tenían conocimiento sobre ellas y una búsqueda exhaustiva en internet corrobora dichas afirmaciones, ya que no se encuentran menciones directas sobre fugas de información. Sin embargo, se han dado casos en los que exista renuencia a compartirla por inquietudes sobre su uso (Cuestionario 1 y 2). El informante del cuestionario 2 explica que las reservas a compartir la información no eran hacia Europol, sino más bien a las Unidades Nacionales de Enlace de los Estados Miembro. Con lo cual se confirmaría la utilidad de sistema, ya que la desconfianza en la gestión y uso de la información está enfocada a las agencias nacionales de seguridad y no a Europol.

Un caso aparte son los documentos de Wikileaks, en los cuales en el buscador aparecieron el 16 de diciembre de 2013 menciones de Europol en 361 cables. En éstos no se reproduce información que podría dañar a la institución ya que en ellos, se explica el funcionamiento, se menciona el apoyo que da a las agencias nacionales de seguridad y se habla sobre la firma de acuerdos de cooperación con estados terceros (Wikileaks 2010). Dicha información, si bien pudo ser reservada en su época, hoy en día es accesible a partir de los documentos consultados para este trabajo. Además ha sido analizada de forma pública en múltiples foros, entre ellos el Parlamento Europeo, por lo cual efectivamente no se localizó ningún dato que pudiera clasificarse como fuga de información grave.

Ficheros de análisis

Los ficheros de análisis de Europol o AWF (por sus siglas en inglés) son el lugar en donde se sistematiza la información recopilada para apoyar a las agencias de seguridad de los Estados Miembro en las investigaciones criminales y contra el terrorismo (Europol 2006). En ellos, funcionarios expertos en cada una de las actividades bajo el mandato de Europol, se dedican a recopilar, cruzar y analizar la información proveniente de los Estados Miembro para mejorar las investigaciones criminales transfronterizas (Blazquez 2010: 16) a partir de un Sistema general de análisis y apoyo de inteligencia (OASIS), en el cual se organiza la información para que sea accesible para los Estados Miembro que participan en las investigaciones (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 31) para que las agencias de seguridad puedan ver una fotografía de las actividades criminales más allá de sus fronteras (Gerspacher 2007: 354).

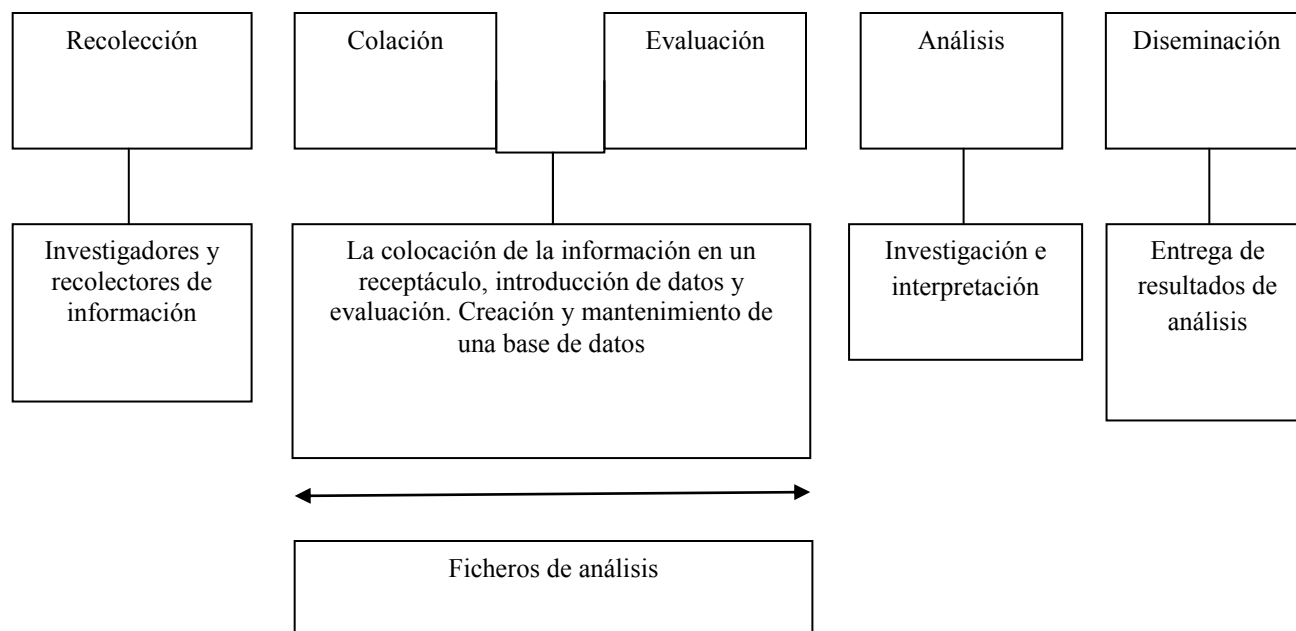
La información y datos que se gestionan en Europol, además de ser elementos utilizados en las investigaciones policiales específicas, son un elemento sustancial que nutre las labores de inteligencia de Europol. Si bien, como se ha observado a partir de los ficheros de análisis, las agencias de seguridad comparten inteligencia operativa y técnica en las investigaciones policiales, el compendio de los datos que se acumulan en Europol es aprovechado para que ésta sea creadora de nueva inteligencia operativa y estratégica.

Según Robertson Simon (1997: 23), para hacer frente a las actividades criminales es necesario el desarrollo de los dos tipos de inteligencia. La primera la definió el mismo ex funcionario como aquella que se enfoca a largo plazo y que tiene como fin la consecución de los objetivos de las agencias de seguridad. Explica que típicamente revisa las amenazas actuales y emergentes, para identificar cambios en el ambiente criminal, tanto desde dentro como desde fuera del universo de las agencias de seguridad, con el fin de identificar oportunidades para la acción, y vías probables para la modificación de políticas, programas o legislación.

Por otro lado, el mismo autor dice que la inteligencia operativa es definida por el mismo funcionario como aquella que es típicamente de naturaleza a corto plazo y proporciona al equipo de investigación hipótesis e inferencias sobre: los elementos específicos de las operaciones criminales, las redes criminales y los individuos o grupos involucrados en actividades criminales. Abunda en que este tipo de inteligencia también se ocupa de determinar metodologías criminales específicas, técnicas y capacidades; vulnerabilidades, limitaciones e intenciones. Robertson (1997: 23) defiende que la inteligencia operativa es más efectiva cuando se lleva a cabo de forma más cercana posible a las operaciones, cuestión que causa críticas, ya que la proximidad a las investigaciones puede causar juicios de análisis influenciados por los miembros del equipo operativo.

De esta forma, la suma de los dos tipos de inteligencia, más el intercambio de datos entre las agencias nacionales de seguridad son las herramientas para hacer frente a las actividades criminales y terroristas. Por ello se crearon los ficheros de análisis, definidos por Nicholas Ridley (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 33) como no es otra cosa que un dispositivo de recolección electrónica de inteligencia inmediatamente disponible para el análisis. Estos son parte del Modelo de Inteligencia Europeo, que se verá más adelante. Sin embargo, según el mismo autor, los ficheros de análisis se integran de la siguiente forma en el proceso de inteligencia:

Gráfico XIX. Posición de los ficheros de análisis en el proceso de inteligencia



Fuente: Parlamento del Reino Unido (2008/1: 33).

A partir del anterior diagrama se puede decir que en los ficheros se elige la información y se evalúa para identificar aquella susceptible de ser utilizada para las investigaciones que se llevan a cabo por las agencias nacionales de seguridad. El proceso que se lleva a cabo en estas dos actividades permite dar el valor añadido, ya que para Ridley (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 35) los ficheros se convierten en una fuente de nueva información o de nuevas líneas de cuestionamiento o de interpretaciones para reforzar y mover la investigación operativa hacia adelante, a partir de una minería de datos definida por el mismo autor como *esplendida y rápida*. Según Gerspacher (2007: 354) gracias a los ficheros se logra centralizar la información a nivel europeo, sobre una actividad criminal en específico, y se da acceso a los países interesados en participar en su investigación.

Según la guía de funcionamiento de los ficheros de análisis (Europol 2006) éstos se pueden abrir a propuesta de un Estado Miembro, la junta de administración o una Unidad Criminal especializada de Europol. Para abrir un fichero es necesario contar con un estudio previo en el que se expliquen cuáles son los países afectados por la actividad criminal, la intención de cooperar internacionalmente vía los ficheros de análisis, la existencia de datos sobre el problema y la intención de compartirla en un fichero, con la especificación de qué y con quiénes se compartiría, y si están dispuestos de actuar conforme a los resultados y solicitudes del mismo fichero. Para abrirlo es necesario contar con la aprobación de la Dirección de Europol, la Junta de Administración y la Junta de Supervisión interna de Europol. Junto a ello se deben de presentar tres documentos que

contengan cuánto tiempo se pretende que sea su duración, el plan/proyecto, los objetivos, productos y servicios que se crearán; el plan de recolección de datos, el tipo de datos y los límites (Europol 2006).

Por cada fichero de análisis se crea un Grupo de Análisis conformado por un Gerente de Proyecto, un analista *senior* que dicta la metodología de análisis y los oficiales especializados en la actividad criminal a investigar, lo anterior puede llevar a que el Grupo se conforme desde 3 a 30 personas. Los países terceros pueden participar en el fichero de análisis siempre y cuando cuenten con un acuerdo operativo que, en caso de ser estratégico, solamente los faculta a contribuir con datos. El Grupo de Análisis se reúne anualmente y en estas reuniones se expone la situación de la actividad criminal en cada uno de los Estados Miembro. En conjunto con las reuniones anuales se realizan encuentros operativos para atender cuestiones específicas, así como estratégicas o de expertos (Europol 2006).

Para abrir un fichero de análisis se acordaron tres criterios: el primero era que la actividad delictiva se encuentre bajo el mandato de Europol, el segundo era que al menos dos naciones tenían que participar y el tercero se refería a que se tenía que demostrar que existiese una estructura de crimen organizado (Europol 2006). Estos elementos eran presentados por los Estados Miembro a Europol para que éste, después de analizarlos, informara, a la Junta de Administración para que ésta al final diera la instrucción de abrir el fichero de análisis (Consejo Europeo 1999 y 2009/1). Los criterios se acompañan o son parte de la orden de apertura, la cual es una suerte de contrato entre las partes firmantes para colaborar a partir de un fichero.

En la orden de apertura se explica la razón para la creación del fichero de análisis, el tipo de información que se requiere y las categorías sobre las personas que se almacenará, las condiciones del fichero y los límites de tiempo del almacenamiento. Esta orden se acompaña de un Plan de Proyecto en donde se especifican las reglas de operación, los objetivos, productos, servicios y tareas individuales del fichero de análisis y de un Plan de Recolección de Datos en el cual se definen los datos que se van a requerir, las fuentes de información específicas, el formato para la integración del fichero e inclusive el lenguaje en el que se va a trabajar la información (Europol 2006).

Una vez abierto el fichero y conocidos los límites y las aportaciones de cada una de las agencias de seguridad, los analistas utilizan la información que, de forma diferenciada, aportan las agencias nacionales de seguridad para identificar y establecer las conexiones, a nivel europeo de la actividad criminal. Una cuestión que identificó Gerspacher (2005: 422), a partir de una entrevista a un oficial de Europol, es que no todos los Estados Miembro aportan al fichero de forma regular e igualitaria,

lo cual lleva a que en ocasiones no se encuentre la información completa para realizar las investigaciones a partir de los ficheros. La misma autora identificó también que diez y nueve estados colaboraron regularmente en 2005, con lo cual no se incluyó información de los ocho restantes en los ficheros (Gerspacher 2005: 422). Lo anterior sin duda podría repercutir en la calidad y los resultados de las investigaciones que al final son la forma en que los Estados Miembro miden el valor agregado que les da la participación de sus respectivas agencias de seguridad en Europol.

En contraste, Monica den Boer y Bruggerman (2007: 82) dicen que en los ficheros de análisis participan todos los estados, lo cual va en contra de lo comentado por Gerspacher (2005: 422). Zanders (2006: 2) dice por su lado que era una práctica que iba en contra de la filosofía de la Convención y de las reglas de los ficheros de análisis. En estas últimas se refleja la idea de que solamente las agencias de seguridad de los Estados Miembro interesados en el tema participen en los ficheros, lo cual excluye a los estados que no tengan interés directo con la actividad criminal investigada o no tengan información que aportar para ella.

De ahí que en las reglas se colocara como criterio demostrar la criminalidad organizada. Lo cual es definido como una actividad continuada que se pudiera demostrar con evidencias palpables. De esta forma los Estados Miembro no están obligados a participar en los ficheros de análisis, sino que cada uno de ellos debe de declarar su disposición a participar. Ya que cada uno de los ficheros corresponde solamente a actividades que afectan algunos de los Estados Miembro. Lo cual no incide en el hecho de que en su mayoría quieren participar en todos los que se pueda (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 34-36).

En conjunto, con el análisis de la orden de apertura, se establecen los datos personales que en el fichero de análisis se piensan recolectar, a partir de tres categorías: 1) sobre el presunto criminal, 2) sobre las víctimas y 3) sobre los informantes. Con ellos se pretende que no solamente se conozcan los datos de las personas involucradas directamente con las actividades criminales a investigar, sino también el impacto que tienen en las víctimas y la posibilidad de que la información proveniente de fuentes humanas pueda ser utilizada en un juicio para asegurar una condena. Al ser información recabada por las diversas agencias de seguridad de los Estados Miembro, durante su gestión puede que se localicen delitos conexos de un presunto responsable en diversos estados, lo cual permite observar los nexos entre actividades criminales, los modos de operación y las relaciones entre las personas (Consejo Europeo 1999 y 2009/1).

Tabla XII. Datos que pueden contener los Ficheros de Análisis

Datos sobre el presunto responsable	
Datos personales	Comportamiento
Descripción física	Medios de comunicación
Formas de identificación	Medios de transporte
Ocupación y habilidades	Información sobre las actividades criminales
Información económica y financiera	Referencias en bases de datos con información de la persona
Contactos y asociaciones	Información sobre asociados o representantes jurídicos
Datos sobre la o las víctimas	
Datos de identificación de la víctima	Anonimato
Razón de la victimización	Posibilidad de participación en la corte
Tipo de daño	Información que proporciona sobre actividades criminales
Datos sobre los informantes	
Información que proporciona sobre actividades criminales	Identidad nueva
Anonimato	Posibilidad de participación en la corte
Garantía de protección	

Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Europeo (1999 y 2009/1).

A partir de los ficheros de análisis se elaboran tres tipos de productos que se diseminan entre las agencias nacionales de seguridad que participan o participaron en el fichero de análisis. El primero es el Reporte de Datos Cruzados en el cual se identifican las investigaciones que van en el mismo sentido de las agencias nacionales de seguridad para integrarlas y generar, a partir de ellas, nueva información. El segundo son los Reportes de Análisis Operativo, los cuales se realizan a partir del análisis de la inteligencia que aportan las agencias nacionales de seguridad en los que se pretende ampliar el entendimiento de la actividad criminal. Finalmente el tercer producto se refiere a los Reportes de Análisis Estratégico. En estos últimos se pretende señalar las tendencias generales y desarrollos del área específica de investigación, y pueden ser diseminados a los socios de Europol que participan en el fichero de análisis, ya que no contienen datos personales y sensibles (Europol 2006).

El acceso a la información se encuentra regulado bajo controles estrictos, los datos que se integran en un fichero se categorizan como H1 y H2 donde, como se comentó anteriormente, el primero se refiere a información de uso policial que no se puede utilizar como evidencia y el segundo a datos que son de uso específico para el fichero de análisis y que no se pueden compartir con nadie. Esto, según Ridley (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 35), ayuda a disminuir los miedos o precauciones de dar información porque cada Estado Miembro conserva el acceso y control exclusivo sobre sus contribuciones a cada uno de los ficheros. Ya que solamente parte del análisis

puede ser visto por todos los Estados Miembro u otros socios interesados. Cada uno de los ficheros se aloja en una base de datos propia que la separa de los demás, y el acceso a la base está restringido a personal asignado a cada uno de ellos. Aunado a lo anterior los datos que se encuentran en la base pertenecen a las agencias de seguridad de los Estados Miembro, las cuales deciden su uso y las condiciones para compartirla con otras autoridades policiales (Europol 2006).

La información que se ingresa a los ficheros de análisis tiene que ser pertinente para la investigación, por ello es verificada para que pueda ser integrada. En primera instancia se evalúa la coincidencia con los elementos propuestos en la orden de apertura, antes de que se inserten en la base de datos ya que, como se ha comentado, en la orden se encuentran los límites y objetivos del fichero de análisis, los cuales tienen que coincidir con la información ingresada por los estados y organizaciones (Parlamento Europeo 2007/1).

Para que la información sea congruente con las necesidades planteadas para los ficheros se esbozaron cinco cuestiones que deben de ser contestadas de forma positiva sobre la información: 1) ¿se conoce la fuente de los datos?, 2) la fuente autorizó que se incluyeran en los ficheros de análisis, 3) ¿está vinculada a un delito penal en el ámbito de la Orden de Apertura?, 4) ¿se vincula a alguna de la categoría de persona autorizada por la orden de apertura? y 5) ¿se trata de información permitida por alguna de las categorías establecidas en la orden de apertura? En el caso de que a alguna de estas preguntas se responda negativamente, los datos no pueden ser ingresados a la base del fichero, con lo cual se asegura que el contenido sea congruente con la orden de apertura (Parlamento Europeo 2007/1).

Adicionalmente al proceso de verificación, se efectúa una evaluación del valor operativo de los datos a partir de las siguientes tres preguntas: a) ¿la información operativa es reciente?, b) ¿es relevante para el enfoque operativo actual del fichero? y c) ¿la incorporación al fichero es un buen uso de los recursos que tiene actualmente? Con estas preguntas, en contraste con las anteriores, en caso de tener una respuesta negativa, Europol se compromete a explicar a las agencias nacionales de seguridad las razones por las cuales la información o datos no pueden ser ingresados a la base de datos del fichero de análisis (Parlamento Europeo 2007/1). En conjunto las preguntas mencionadas que se le hacen a la información para su ingreso al fichero, representan una cuestión que puede retrasar el cruce que se efectúa en éste y que sirve para que las agencias de seguridad puedan actuar. Héctor Moreno (2011) dice que para conocer si existe información sobre una persona es necesario contestar una serie de preguntas, las cuales a su juicio implican una temporalidad que en ciertas

ocasiones no se tiene, ya que para actuar, es necesario contar con información instantánea, cuestión que no sucede con los ficheros de análisis.

Como se comentó anteriormente, el acceso a los ficheros de análisis tiene controles para que sea estricto. A partir de ellos, no todos los funcionarios pueden ver la información que contienen, sino solamente los que se encuentran autorizados en la investigación. Con la finalidad de solventar los cuestionamientos de Moreno (2011) y permitir que se conozca a grandes rasgos el contenido de los ficheros, se creó un Sistema de Índice, al cual no solamente las personas autorizadas tienen acceso. El derecho a conocer a través del sistema los datos se extiende al Director, Directores Adjuntos y personal debidamente autorizado de Europol. A los oficiales de enlace y a los elementos autorizados de las unidades nacionales (Europol 2011/1: 21; Jones 2011:24).

La información a la que se tiene acceso a partir del sistema de índice no permite llegar a conclusiones sobre las actividades criminales, solamente facilita conocer la existencia o no de datos en los ficheros de análisis (Europol 2011/1). Con ello se pretende conservar la confidencialidad de la investigación entre las personas acreditadas y se permite a otras personas conocer ciertos rasgos del fichero a los cuales se puede acceder de forma específica a partir de la orden de apertura. Para estos ficheros de análisis se acordó una temporalidad máxima de resguardo de un periodo de tres años, sin embargo, antes de que termine el último año se analiza la pertinencia y necesidad de que se amplíe dicho periodo, lo cual es definido por la Dirección, la Junta de Administración y la Junta de Supervisión de Europol (Consejo Europeo 2009/3).

Ante la temporalidad mencionada, encontramos que es difícil conocer cuándo se creó y cuántos años lleva desarrollándose un fichero de análisis y, por lo mismo, no es posible afirmar el tiempo promedio de vida. Como se puede observar en la siguiente tabla, pasaron de 5 en 2000 hasta llegar a un total de 105 en 2007. Lo anterior nos da un promedio anual de 15 ficheros. Por tipo de delitos, en 22 ocasiones se investigaron crímenes financieros y contra la propiedad, siendo éste el que mayor número de ficheros obtuvo. Mientras, con 11 se encuentra la falsificación de moneda, y el terrorismo con uno más, 12. El número de ficheros de este último delito llama la atención. Ya que en cada uno de los años, excepto 2007, existieron dos ficheros de análisis, cuestión que contrasta con la importancia que se le otorgó, por lo menos en el discurso, después de los ataques del 11 de septiembre en los Estados Unidos, los de Madrid en 2004 y los de Londres en 2005. Los cuales supuestamente consolidaron el tema del terrorismo como una de las prioridades de Europol, cosa que no se refleja en el número de ficheros de análisis.

Tabla XIII. Número de ficheros de análisis por delito³

Áreas criminales	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Tráfico de drogas		4	4	4	3	3	3	21
Crímenes contra las personas		4	3	3	3	3	3	19
Crímenes financieros y contra la propiedad		1	5	5	5	4	2	22
Grupos de crimen organizado	2	1	2	3	4	4	4	20
Terrorismo	2	2	2	2	2	2		12
Falsificación de moneda	1	1	2	2	1	2	2	11
Total	5	13	18	19	18	18	14	105

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (1999, 2001/2, 2002/2, 2003/2, 2004/4, 2005/1, 2006/2, 2007 y 2008; Parlamento del Reino Unido 2008/1).

Conclusiones

La información es la base de la adecuada acción humana, la falta de ésta no solamente implica el desconocimiento de algún fenómeno, sino también la errónea toma de decisiones que impacta en los resultados y en las consecuencias de las acciones, que en ciertos casos son no deseadas. Esta situación, explicada por la compartimentación, la secrecía, la desconfianza y el patrimonialismo de la información y datos, conforme a reglas nacionales y soberanas y en un ambiente de transnacionalización y globalización (Liu 2004). El esquema propuesto por Wilson (2010) nos da cuenta de los elementos que definen los intercambios de información y datos, el cual como se puede observar nos sirve para entender los mecanismos de seguridad implantados en Europol para esta actividad.

Lo anterior es de suma importancia ya que la actividad central que dio nacimiento a Europol fue, precisamente, el intercambio de información y datos, Estas no solamente se inscriben en lo que generalmente se entiende como el ámbito policial. Lo cual se explica a partir de que en la búsqueda de darle a las políticas de seguridad una integralidad y eficiencia con resultados a corto plazo, es necesario implicar a instituciones que se dedican, desde una posición no policial, a la investigación, a la regulación y supervisión de las actividades que son propicias, se encuentran entrelazadas o son susceptibles de tener relaciones con la criminalidad. Lo anterior en el caso de Europol demuestra un entendimiento de la lucha contra las actividades criminales desde diferentes esferas, así como del

³ No se localizó información confiable sobre 2002.

impacto que estas tienen en una diversidad de espacios, desde los cuales se puede obtener información que ayude a mejorar la eficiencia de las agencias nacionales de seguridad.

Para que la información sea compartida entre las agencias nacionales de seguridad Europol ha creado un sistema de información. Éste se encuentra basado en el desarrollo de nuevas tecnologías enfocadas en la inmediatez, la cual es necesaria para la adecuada acción de las agencias. Un sistema de este tipo, para que funcione adecuadamente se tiene que complementar de diversos controles de seguridad diseñados para mantener la confidencialidad de la información y datos, así como la certeza de que estos provengan de fuentes confiables para que puedan ser utilizados tanto estratégicamente como operativamente en las actividades diarias de las agencias de seguridad. En el mismo sentido, la verificación de la información conforme a los diversos marcos legales nacionales y europeos permite que ésta pueda ser utilizada sin reparos en las operaciones policiales y presentada ante las autoridades judiciales encargadas de definir la comisión o no de un delito.

La confianza que genera el sistema de intercambios de información y datos a partir de Europol, se expresa en la configuración de los ficheros de análisis. Éstos conllevan de forma explícita la participación de las agencias de seguridad en investigaciones conjuntas, en las cuales la información y datos son integrados, analizados y compartidos entre diversos oficiales de seguridad, de diferentes agencias nacionales de seguridad. A partir de ello se logra obtener una visión general europea de ciertas actividades criminales que afectan a diversos países. Lo cual demuestra la confianza existente entre las agencias de seguridad europeas y que es la base de lo que se verá en el capítulo siguiente: la producción de inteligencia estratégica y operativa para el uso de los responsables técnicos y políticos de seguridad en los Estados Miembro y a nivel europeo.

Capítulo 7. La producción de inteligencia en Europol

Introducción

A partir de los elementos revisados en el capítulo anterior, en el presente apartado se analiza el papel de la inteligencia en las actividades de Europol. Esta institución ha desarrollado capacidades para crear productos de inteligencia, que son parte de los recursos que se utilizan a nivel europeo y nacional, para guiar las políticas de seguridad europeas. Europol, al ser un centro de gestión, proporciona, a partir de los productos de inteligencia, una visión general de las actividades criminales y terroristas en la Unión Europea e inclusive tiene las capacidades para identificarlas fuera de ésta. La inteligencia, como se podrá ver, es un elemento que se ha vuelto fundamental en las actividades de las agencias nacionales de seguridad para la prevención y persecución de las actividades criminales y el terrorismo. Esta parte de premisas básicas dan un marco de actuación a los oficiales de seguridad para atacar de forma eficiente los delitos que más daño ocasionan a las comunidades o sociedades.

Ante ello, en el presente capítulo se analiza el surgimiento del uso de la inteligencia en las actividades policiales, a partir de las justificaciones y los beneficios que éstas representan. Esto se realiza a partir del análisis del funcionamiento y los elementos que componen el principio de inteligencia estratégica en materia policial (Peterson 2008; Ratcliffe 2003 y 2007). A este principio se le suma el Modelo Europeo de Inteligencia Criminal (Brady 2007; den Boer 2007). Del cual se analiza también la forma en que se construyó y los objetivos que busca. Asimismo, se explica la importancia que tiene para la homogenización de las metodologías e indicadores utilizados en la acción policial, cuestiones que en rara ocasión son compartidas por las agencias nacionales de seguridad y que este Modelo buscaba evitar. Este Modelo, como se verá, se entiende como un ciclo, ya que parte de los informes estratégicos que se producen en Europol, los cuales asimismo, son el producto final del Modelo (Consejo europeo 2010). Por ello para explicarlo, se efectúa un análisis de los informes que produce Europol. Se parte del primer documento producido en 1995 llamado Reporte de Crimen Organizado, el cuál fue el antecedente del Informe de Evaluación de Amenazas del Crimen Organizado que finalmente se convirtió en el Informe Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Grave y Organizada y que continuará evolucionando conforme se modifique el ambiente criminal y las herramientas que se utilizan para realizar los informes.

Estos tres documentos son analizados de forma comparada longitudinal. Esto permite ver al lector sus componentes y las modificaciones que han sufrido. Especial interés se pone en las metodologías

utilizadas para su producción, las cuales, fuera de que son indispensables para comprender los documentos, representan una fuente sin comparación del pensamiento y los elementos que confluyen en el entendimiento de las actividades criminales. Esta situación nos lleva a efectuar también un análisis de los contenidos y los cambios que han sufrido ciertas variables que se encuentran en los documentos. Finalmente, al ser dichos documentos la base del Modelo, son también la fuente de las prioridades en seguridad. Por esto se efectuó un estudio de caso comparativo entre los Programas de Trabajo y los Reportes Anuales de Europol. En éste se pueden observar las prioridades institucionales y su modificación. Asimismo, incluye una representación numérica de los comunicados de prensa que ayudan a comprender con mayor énfasis los campos criminales en los que ha actuado la institución y por lo tanto prioritarios.

Principio de inteligencia estratégica en materia criminal

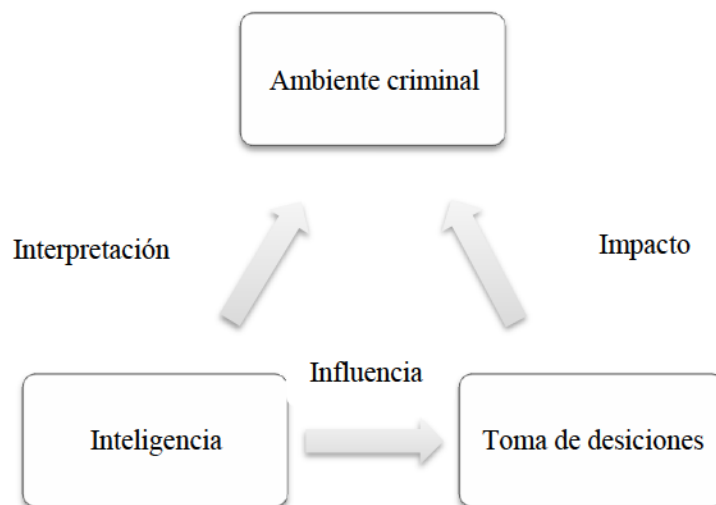
El principio de inteligencia estratégica en materia policial para las actividades de Europol es una de las cuestiones que han modificado el funcionamiento de Europol. Este principio fue planteado por la Presidencia Europea en 2005 (Consejo Europeo 2005/2), a partir de la experiencia que se desarrolló en los años noventa en el Reino Unido, como respuesta al robo de viviendas y vehículos. El principio partía de la idea de que un grupo pequeño de personas eran responsables de un gran porcentaje de los delitos, por lo que podían enfocarse los recursos de las agencias de seguridad en los crímenes que eran más frecuentes, a partir de la identificación de los individuos que los realizaban. De esta forma el principio busca enfocar a las agencias de seguridad en las actividades criminales y las personas clave, lo que se realiza a partir de la identificación y medición conforme a la inteligencia (Peterson 2005: 9).

Jerry Ratcliffe (2003: 3) definió en 2003 al principio, como la aplicación del análisis de inteligencia criminal en las herramientas de toma de decisiones, en el camino de reducir la criminalidad y prevenirla, a partir de estrategias efectivas y con la participación de socios externos. En 2008 (Ratcliffe 2008: 6) el mismo autor amplió la forma de entender el principio de la siguiente forma: es un marco conceptual para realizar la gestión de los asuntos policiales. Asimismo, Ratcliffe explica que no es una táctica de saturación de patrullaje ni una estrategia de reducción criminal de forma de prevención situacional. Sino que es un modelo de negocios y una forma del proceso de información de la organización que permite a las agencias de seguridad entender de mejor manera los problemas criminales y medir los recursos disponibles para poder decidir sobre la aplicación de una estrategia de prevención para controlar la delincuencia (Ratcliffe 2007).

En el mismo texto Ratcliffe y Guidetti (2007: 112) comentan que el principio es una filosofía de inteligencia en materia policial con las siguientes características: se centra la gestión de las decisiones en un formato de arriba hacia abajo, es proactiva, está centrada en el informante y la vigilancia sobre los reincidentes o los delincuentes de delitos graves, y proporciona un mecanismo de inteligencia criminal central para facilitar la toma de decisiones objetivas. El mismo autor amplió la conceptualización del principio diciendo que es un modelo de negocios y filosofía de gestión en donde el análisis de datos y la inteligencia criminal son fundamentales para cumplir los objetivos, es un marco para la toma de decisiones que facilita la reducción, ruptura o prevención de la criminalidad a partir de la gestión estratégica y estrategias efectivas que se dirigen a los criminales que mayor daño ocasionan a la sociedad (Ratcliffe, 2008: 4-6).

Ratcliffe (2003: 2) propuso cuatro elementos del principio: a) focalización en los criminales, especialmente en los que se encuentran activos, b) gestión del desorden y de los puntos críticos, c) investigación de crímenes e incidentes vinculados y d) la aplicación de medidas preventivas. También propuso el siguiente esquema para explicar el principio de uso de inteligencia en las actividades policiales, una cuestión que era nueva para dichas agencias.

Gráfico XX. Uso de la inteligencia para actividades policiales



Fuente: Ratcliffe (2003: 3).

En el esquema anterior Ratcliffe muestra la forma en que se relaciona la inteligencia en el conocimiento del ambiente criminal y en la toma de decisiones de los funcionarios de las agencias de seguridad. Si bien, como se comentó, el principio se comenzó a utilizar para atacar el robo en viviendas y de vehículos a nivel micro, los elementos que se muestran han impactado a nivel macro

en la interpretación y lucha contra las actividades criminales transnacionales que mayor daño ocasionan a la sociedad. Ante ello la lógica del principio ha impactado en la forma de gestionar la seguridad, ya que ésta permite conocer los vínculos entre actividades, organizaciones, grupos y personas criminales para contar con una visión completa de la situación que permita suponer las consecuencias de las acciones policiales y cómo atajarlas de mejor manera (Ratcliffe 2003).

El desarrollo y beneficios para la identificación de delitos que implica el Principio o filosofía de inteligencia en materia policial, hizo que en el Programa de la Haya de 2004 (Consejo Europeo 2005/9) se retomara para su adopción a nivel europeo (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 200). El esquema parecía idóneo ante las necesidades que implicaba la transnacionalización de los delitos, ya que permitía hacer frente a las amenazas de seguridad desde una perspectiva holística. Esto es apoyado por Peter Gill (1998: 291), quien comenta que el Principio se desarrolló a partir del proceso de regionalización y del carácter transnacional de las organizaciones criminales, lo cual se convirtió en una característica que se vio favorecida a partir de la puesta en marcha del acuerdo Schengen (Consejo Europeo 1999/4), en el que se abolieron los puntos fronterizos de revisión entre los Estados Miembro de la Unión. De esta forma, el Principio busca una readaptación del funcionamiento de las agencias de seguridad a partir del conocimiento y aceptación de la forma de actuar de la criminalidad organizada transnacional.

La Presidencia Europea en 2005 (Presidencia Europea 2005) en apoyo a la implantación del principio observó que había una inexistencia de conocimientos sobre los fenómenos criminales que imposibilitaban un entendimiento apropiado de sus procesos, lo que tenía que ser solventado a nivel europeo. Esto, según la Presidencia, era un reto para las agencias nacionales de seguridad, las cuales comenzaban a tener la responsabilidad de conocer fenómenos criminales fuera de su esfera de acción y que de alguna forma se encontraban vinculadas actividades que se desarrollaban a cientos o miles de kilómetros de su jurisdicción. La característica nacional de las agencias de seguridad les imposibilitaba conocer y actuar directamente en contra de las actividades criminales que se desarrollan en otra nación, pero que afectan en la suya. Ante ello, la Presidencia comentó en el mismo documento (Presidencia Europea 2005) que el Principio, al permitir una visión holística o global a partir de una institución de la Unión, podía ser de utilidad para que las agencias nacionales de seguridad cuenten con conocimientos generales de los fenómenos criminales que se desarrollan en la Unión para atacarlos de manera local.

De esta forma se planteó, como el objetivo de la implantación del Principio, ayudar a las agencias de seguridad en la mejora del conocimiento, a partir de una eficiente recolección de información y

datos, así como su análisis. Para lo cual se conformó una metodología común que permite el uso de la información y los datos operativos y estratégicos a todas las agencias nacionales de seguridad. Con esto se pretendía que las políticas y acciones en seguridad estén basadas en un conocimiento claro de los fenómenos delictivos que permitan las labores de prospectiva, para que las agencias de seguridad puedan planear y enfrentar las amenazas futuras (Parlamento del Reino Unido 200/1; Presidencia Europea 2005; Moreno 2009). Para Fernando Moreno (2009:3), esto último es un paso para reducir o modificar la tradicional reactividad de las agencias de seguridad. Con lo cual progresivamente, a partir del Principio, se ejerza la acción policial con prospectiva, a partir del *proceso sistemático de elaboración y difusión del conocimiento útil para el diseño de estrategias contra el delito* (Moreno 2009:2)

El Modelo Europeo de Inteligencia Criminal

El principio de inteligencia en materia criminal se complementa con el Modelo Europeo de Inteligencia Criminal. Este Modelo fue acordado por los Ministros de Interior y Justicia en 2005 en la búsqueda de coordinar las investigaciones contra el crimen organizado entre los Estados Miembro (Consejo Europeo 2005/9; Brady 2007: 5). Para Monica den Boer (2007: 82) significa el resultado de los esfuerzos de la estandarización y armonización de los procedimientos de la inteligencia criminal, que se convirtió en un concepto general aceptado por los Estados Miembro para las actividades de inteligencia, lo cual implica un esfuerzo para que las agencias de seguridad cuenten con información útil que les permita una mejor acción, a partir de los datos que puedan ser suministrados por sus pares de otros Estados Miembro.

El Modelo Europeo de Inteligencia Criminal se basa en gran medida en el ya comentado principio de inteligencia estratégica en materia criminal. Este modelo es descrito como una teoría policial en la cual se hace hincapié en la recolección de inteligencia y el uso de los recursos policiales en contra de las actividades criminales. A partir del modelo las diferentes agencias de seguridad europeas tienen acceso a la mejor inteligencia, lo cual les permite trabajar en conjunto. Ya que sus analistas junto a los de Europol pueden acceder al conocimiento de las otras agencias nacionales de seguridad para analizar los fenómenos criminales y plantear soluciones locales con una visión europea y no eminentemente nacional (Presidencia Británica de la Unión Europea 2005). Esta cuestión no podía llegarse a dar sin la implementación del principio, debido a que existía una dispersión de información e inteligencia que impedía un análisis holístico y que, por lo tanto, ésta se volviera un elemento central en las actividades policiales.

Según Hugo Brady (2007/1: 17-18) para la implementación del Modelo Europeo de Inteligencia Criminal se plantearon varias etapas de funcionamiento. Brady comenta que se comenzó con la idea de que las agencias de seguridad de los Estados Miembro compartan inteligencia con Europol. Cuestión que desencadenó que dichas agencias transfirieran información y datos a Europol para la elaboración de un informe de evaluación general de la amenaza que representa el crimen organizado en la Unión Europea. Este informe, al contar con información de los Estados miembro, continúa Brady, se volvió parte del proceso de definición de políticas, en él, los tomadores de decisiones formulan las prioridades y objetivos basados en el propio informe. Una vez identificadas las prioridades, el Consejo de Ministros acuerda las prioridades que conjuntamente deben abordar las agencias de seguridad. Con ello, los jefes de policía de la Unión diseñan operaciones conjuntas en contra de las actividades criminales y retroalimentan con información y experiencia a Europol para la elaboración del nuevo informe de evaluación general de las amenazas.

Como se puede entender, en las etapas descritas existe una clara dependencia de Europol al suministro de información y datos de las agencias nacionales de seguridad. Como anteriormente se ha comentado, esto ha sido criticado (capítulo de gestión de información) y es probablemente una de las fuentes de problemas que pueden surgir en cualquier momento en la institución. La inexistencia de funcionarios operativos, con capacidades legales para recolectar información en el campo, hace que las funciones de Europol se desarrollen a partir de las actividades de las agencias nacionales de seguridad. Lo anterior, según el ex director de Europol Max-Peter Ratzel (Brady 2007/1: 19) no representaba un problema ya que, según él, Europol estaba comenzando a convencer a los Estados Miembro de su potencial. En el mismo sentido se expresó uno de los altos funcionarios de la policía inglesa, quien dijo que Europol ha madurado y que sus analistas entienden que necesitamos de ellos y comienzan a entregar la información e inteligencia. Estamos haciendo muchos negocios a partir de Europol. Lo anterior puede responder, según Hugo Brady (2007/1: 19), a que se había mejorado el trabajo de inteligencia de Europol y que era una consecuencia del simple hecho de contar con oficiales policiales de veintisiete países en el mismo corredor del edificio de Europol en la Haya, lo cual define el autor: como un recurso sin paralelo para la cooperación policial diaria.

El Modelo, como comentó Monica den Boer (2007: 82), permitía a Europol recibir la información de forma homogénea, con la posibilidad identificar las deficiencias que pudieran existir en lo que enviaban las agencias nacionales de seguridad. Esta cuestión colocó a Europol en una posición en la cual podía negociar con los funcionarios de las agencias nacionales de seguridad, para que enviaban los insumos necesarios, para que pudiera demostrar el valor añadido de la institución en las

investigaciones criminales internacionales. Esto, según Óscar Jaime y Lorenzo Castro (2010: 182) solamente podría suceder a partir de un *considerable esfuerzo conjunto de diferentes recursos procedentes de las policías nacionales, de Europol y de la Task Force de Jefes de Policía*. Cuestión que para los mismos autores, *resulta prematuro evaluar los resultados del proyecto, pero constituye un paso importante en el desarrollo de una metodología europea propia*.

La metodología europea para la gestión de inteligencia se gestó a partir del Proyecto Harmony (Consejo Europeo 2010), elaborado entre octubre de 2009 y diciembre de 2010. El Proyecto, instaurado a partir del principio y el modelo mencionados, buscaba acercar las estrategias de seguridad nacionales a las europeas, para dar coherencia a las respuestas políticas y operativas de las agencias de seguridad. El resultado del proyecto fue una propuesta de un ciclo de cuatro pasos para la configuración de la política de seguridad. Al primer paso le llamaron desarrollo de política, en él se proponía que se realizara la recopilación y análisis de la información existente en el campo para detectar, identificar y analizar los problemas de seguridad interna en la sociedad. Esto con la finalidad de tener una fotografía de la situación que no solamente mostrara la gravedad del fenómeno, sino también la amenaza potencial de los autores y la vulnerabilidad de los grupos sociales y de los blancos físicos (Consejo Europeo 2010; Europol 2012/2).

El segundo paso, de acuerdo con el mismo documento, del ciclo fue definido como configuración y decisión de política pública. En éste se propuso efectuar un análisis a profundidad de los problemas identificados en el paso anterior, para localizar las mejores medidas para contrarrestarlos y, a partir de ello plantear los objetivos estratégicos en seguridad. Como tercer paso se planteó el inicio de la implementación, en donde se propone un monitoreo constante, así como la medición de los resultados. Finalmente como cuarto paso se propuso en el proyecto la evaluación de todo el ciclo, en el que se examina la contribución y la eficiencia de las medidas adoptadas en el proceso para su futura mejora (Consejo Europeo 2010).

Como se puede observar, en dicho ciclo se pretendía integrar las políticas públicas de seguridad de la Unión con las de los Estados Miembro. Esto con la finalidad de armonizarlas y darles coherencia, por lo menos estratégicamente, así como crear guías operativas generales para las acciones en contra de las actividades criminales. El modelo pretendía que en la identificación de las amenazas a la seguridad participaran diversos actores (Europol, Estados Miembro, distintas organizaciones no gubernamentales y el sector privado). Ésta cuestión permite, desde el primer paso del ciclo, contar con información y datos variados que teóricamente ayudan a mejorar la visión que se pueda tener sobre las actividades criminales en la Unión y aquellas que específicamente afectan a una región o a

un Estado y que tienen ramificaciones fuera de las jurisdicciones nacionales (Consejo Europeo 2010).

Con dicho del ciclo del Proyecto Harmony (Consejo Europeo 2010) se pretendía crear un sistema que permitiera desde el nivel europeo enfrentar los problemas nacionales de seguridad a nivel estratégico. La gran duda que se planteó en el documento del Proyecto fue cómo alinear dicho ciclo con los ciclos y planes de seguridad nacionales. Ya que se identificó que los tiempos de los Estados Miembro en la planeación e implementación de las estrategias de seguridad no siempre son los mismos que los europeos, al igual que los esquemas de financiamiento de los Estados Miembro. Aunado a ello también se identificó que las prioridades europeas pueden no coincidir con las nacionales (Consejo Europeo 2010), lo cual tenía que ser superado por el ciclo. Dichas complicaciones fueron sobrepasadas progresivamente a partir de la presión a las agencias nacionales de seguridad sobre las prioridades y los ciclos que tenían que implantar en sus respectivas jurisdicciones para ser parte del sistema europeo.

Pese a las dificultades identificadas en el Proyecto Harmony (Consejo Europeo 2010), el ciclo propuesto se insertó en el Modelo Europeo de Inteligencia Criminal, desde donde se sentaron las bases para la elaboración de productos que guiarían las actividades de Europol y que tuvieran impacto estratégico a nivel europeo y en los estados nacionales, buscando como finalidad coordinar acciones en contra de las prioridades comunes identificadas y enfocar los recursos a tales prioridades, a partir del conocimiento, experiencia y acuerdos entre los responsables policiales desarrollados a partir de Europol. Con ello Europol podría demostrar sus capacidades, ya que por primera vez contaría con las herramientas homogenizadas provenientes de los Estados Miembro para elaborar los productos con la mayor certeza de que sus resultados serían adecuados a la realidad que se vivía en la Unión.

Productos de inteligencia de Europol en materia criminal

Reporte de Crimen Organizado

El Reporte de Crimen organizado fue el primer producto estratégico que se comenzó a elaborar en la extinta Unidad de Drogas de Europol en 1993. Es uno de los productos base de Europol, que se ha modificado y mejorado con el paso de los años, como lo veremos más adelante, pero que prosigue a través del tiempo con el mismo objetivo: dar una visión general de las actividades criminales en la Unión. Este reporte fue el primer intento por dar una visión global de las actividades criminales que se desarrollaban en la Unión, para que las agencias nacionales de

seguridad contaran con mejor información sobre la forma de funcionar y el impacto de las actividades criminales en la Unión Europea. El reporte era un producto anual que en un inicio se produjo bajo la dirección de la Presidencia del Consejo, la cual definió los requerimientos de información para los Estados Miembro y se encargó de su redacción final (Carrapiço 2013: 361). Patrick Zanders (2006: 4) comenta que el reporte básicamente era un *cortado y pegado* de los documentos, enviados por los Estados Miembro, que eran versiones políticamente adecuadas y que no pretendían ir más allá de explicar el estado de la criminalidad en sus respectivos territorios, mientras que Helena Carrapiço (2013: 361) por su parte, lo definió como un tipo de *rompecabezas*.

De esta forma, ante ello se puede concluir que la elaboración del documento era básica. La Presidencia solicitaba la información sobre las actividades criminales organizadas a las agencias de los Estados Miembro a partir de un cuestionario confeccionado por ella y éstas entregaban lo que mejor les parecía para que fuera integrado en un solo documento por la misma Presidencia. Helena Carrapiço (2013: 361), identificó que en los primeros reportes la Presidencia elaboró un cuestionario de seis preguntas abiertas que tenían que contestar las agencias nacionales de seguridad, las cuales eran evidentemente la sustancia del reporte. Por lo que se puede pensar que era un documento sencillo y siguiendo la lógica de Zanders (2006: 4) cuidado políticamente. Tanto, que no exponía abiertamente las actividades criminales y las debilidades de las agencias de seguridad, lo cual, probablemente, hacía que el documento fuese para los oficiales de policía y los tomadores de decisiones de poca utilidad en sus actividades diarias.

La elaboración de un reporte de este tipo y la exposición de las agencias nacionales de seguridad al escrutinio de sus pares en otras naciones y órganos europeos, era una barrera para que el documento tuviera mayor sustancia. Sin embargo, en 1997 con la adopción en el Consejo del Plan de Acción para el Combate al Crimen Organizado (Consejo Europeo 1997), se buscó una mejora del documento. En el Plan se implantó la creación de una metodología común para la recolección de información y datos para las agencias nacionales de seguridad (Carrapiço 2013: 362; Consejo Europeo 2013). Gracias a dicho Plan se comenzó a tener una homogeneidad en la información que producían y transmitían las agencias de seguridad de los Estados Miembro, lo cual implicó una mejora de los insumos para la elaboración del Reporte de Crimen organizado.

Con la puesta en marcha en 1999 de Europol, ésta tomó la responsabilidad de la producción del Reporte. La metodología para su elaboración no sufrió grandes modificaciones, solamente el cuestionario, en vez de ser diseñado por el Consejo, pasó a manos de Europol. Para el primer reporte publicado en 1999 (Europol 1999) se comenzó a implementar lo propuesto en el Plan de

Acción para el Combate al Crimen Organizado. Por lo que por primera vez en el reporte la información y datos suministrados por los Estados Miembro comenzaron a ser homogéneos. La metodología implantada por el Plan en 1997 (Consejo Europeo 1997) fue probada dos años antes, con lo cual el primer reporte de Europol fue un documento que no comenzó de cero, sino que era parte del proceso para la construcción de un producto que satisficiera las necesidades de la burocracia europea y a las autoridades de los Estados Miembro.

El Reporte de actividades buscaba explicar la situación del crimen organizado en la Unión. El documento estaba dividido en diferentes apartados, si bien para esta investigación no se pudo tener acceso a ellos, los de 2004 y 2005 se encuentran en línea en la página de Europol (Europol 2004/4 y 2005). Este reporte se dividió en 2004 en cuatro partes, la primera definió la situación y tendencias generales de las actividades criminales en la Unión. La segunda se enfocaba a explicar el perfil de las organizaciones criminales y los aspectos específicos de las actividades criminales que realizaba cada una de ellas. La tercera eran una serie de recomendaciones que Europol efectuaba de forma general a los Estados Miembro en cuestiones de política pública, de inteligencia y cuestiones operativas; y finalmente en la cuarta sección se crearon perfiles de cada uno de los Estados Miembro en los que se explican las tendencias criminales en cada uno de ellos (Europol 2004/4). Para el reporte del año siguiente, 2005, se eliminaron los perfiles por naciones, lo cual ocupaba físicamente la mayoría del reporte y se profundizó en las actividades criminales, así como en el comportamiento de las organizaciones delictivas (Europol 2005). Este documento fue el último que se produjo, bajo la denominación de Reporte de Crimen Organizado después de casi una década de su elaboración anual.

Informe de Evaluación de Amenazas del Crimen Organizado

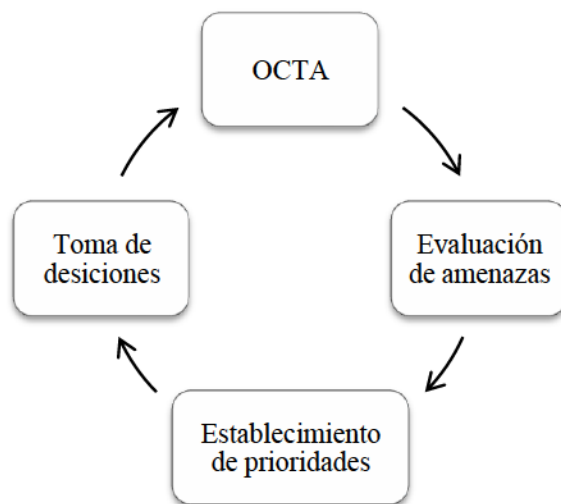
El Informe de Evaluación de Amenazas del Crimen Organizado, por sus siglas en inglés OCTA, es uno de los productos de Europol que ayudan a marcar la política de seguridad de la Unión Europea. Éste se comenzó a publicar anualmente en 2006 y es el sustituto del Reporte de Crimen Organizado. El documento, según Óscar Jaime y Lorenzo Castro (2010: 182), pretende ofrecer un documento de análisis que aporte un valor añadido para las respectivas labores policiales nacionales y contribuir a definir las estrategias nacionales y de la UE de seguridad. Lo anterior se concluye a partir de que se instaure a partir del principio y del modelo comentado que implican un nuevo ciclo de inteligencia para las actividades de Europol (Consejo Europeo 2005/2 y 2005/9).

La elaboración del OCTA se acordó entre los Estados miembro en el Programa de la Haya (Consejo Europeo 2004/4: 31) el cual dice: *Con efectos a partir del 1 de enero de 2006, Europol debe haber*

reemplazado anualmente sus «informes sobre la situación de la delincuencia» por «evaluaciones de amenaza» referentes a formas graves de delincuencia organizada, basadas en la información proporcionada por los Estados Miembro y con las contribuciones de Eurojust y la Unidad operativa de jefes de policía de la UE. Dicha modificación subsanaba la idea de que el documento dejara de ser una fotografía de lo que sucedía en la Unión, para convertirse en uno que permitiera realizar prospectiva, a partir de las nuevas herramientas que se habían desarrollado para su elaboración, con lo cual se alejaba del *copiado y pegado* o del *rompecabezas* producido durante casi una década, hacia un producto propositivo y proactivo (Consejo Europeo 2005/2 y Europol 2005).

El OCTA era, según Max Ratzel, el primer paso para el establecimiento del principio de inteligencia estratégica en materia policial (Europol 2009/4), ya que era el documento que definía la instauración de prioridades para la toma de decisiones de las agencias de seguridad. De esta forma, era necesario crear un documento que funcionara con el nuevo principio, el cual como ya se ha comentado buscaba ser proactivo y con una visión a futuro que agregara un valor añadido a Europol. Lo anterior responde al ciclo de inteligencia criminal, que se puede observar en la siguiente figura, en donde el OCTA como bien dice Max Ratzel (Europol 2009/4) es el elemento detonador del ciclo y el receptor final del mismo.

Gráfico XXI. Ciclo de inteligencia criminal



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Europeo (2005/2).

Como se puede observar en la figura anterior, el OCTA es un elemento central en el ciclo, sin el cual éste no se hubiera podido aplicar a nivel europeo, y en consecuencia no hubiera evolucionado el trabajo de Europol, ya que la institución continuaría elaborando reportes de situación, en vez de los documentos de evaluaciones de amenazas. Estos dos tipos de documentos, como se puede

observar a continuación, tienen diferencias sustanciales que implican un mayor o menor trabajo y profesionalización de los funcionarios que son parte de su elaboración. Los dos tipos de documentos comentados son definidos y diferenciados por la propia metodología del OCTA, la cual hoy en día es pública, pero que según Petrus C. van Duyne (2007: 127), era inaccesible e inclusive, catalogada por el autor como *secreta*. Sin embargo, en el documento de 2005, se explican las diferencias entre los dos reportes de la siguiente forma (Consejo Europeo 2005/2):

- Reporte de situación: reporte principalmente descriptivo y enfocado hacia la situación criminal actual, por ello no tiene ambiciones analíticas y menos busca evaluar el impacto de la criminalidad, sino solamente dar una descripción de la situación.
- Evaluación de amenazas: reporte de análisis, de evaluación de amenazas, sobre el alcance y el impacto de la criminalidad. Está diseñado generalmente a largo plazo y orientado a futuro, a partir de un alto nivel de análisis.

La diferencia entre los dos reportes nos indica que, de quedarse Europol produciendo uno de situación no se hubiera comenzado a aplicar el principio de inteligencia estratégica en materia policial, ya que continuarían siendo documentos descriptivos sin análisis profundo y prospectivo (Zanders 2006: 4). El nuevo documento permitió desarrollar una evaluación de amenazas actuales y futuras tendencias del crimen organizado en el territorio europeo. La evaluación se basó en el conocimiento y experiencias actuales y se elaboró para permitir a los tomadores de decisiones llegar a las acciones apropiadas para anticipar las amenazas (Europol 2010/2).

El OCTA era producido por analistas estratégicos en la Unidad de Análisis y Conocimiento mediante el uso de los ya mencionados ficheros de análisis de información y datos de socios terceros (Rozeé 2013: 384). Los socios terceros, a los que se refieren Stephen Rozeé, Christian Kaunert, y Sarah Léonard, (2013: 384), son los estados terceros, las organizaciones europeas e internacionales y el sector privado. Los ficheros de análisis, como ya se ha visto, son un medio de gestión de investigaciones que se encuentra en Europol, por lo que al final la institución aporta de esta forma información y datos al informe OCTA, que son un complemento a lo que entregan los Estados Miembro. Max-Peter Ratzel (Europol 2009/4) ex director de Europol, comenta que en el OCTA la multiplicidad de fuentes se extiende más allá de instituciones u organizaciones enfocadas en la seguridad y que son clave para la elaboración del documento. Lo cual parte de que en la elaboración, además de Europol y sus socios, participa el sector privado, organizaciones no gubernamentales y áreas de los gobiernos que no se encontraban directamente inmiscuidas en temas

de seguridad, pero que tendrían información que pudieran ayudar en la identificación de las actividades criminales y las formas de hacerles frente.

De esta forma, el proceso para la elaboración del OCTA se basa en la recolección de datos de diferentes fuentes, para su integración y análisis. Según Óscar Jaime y Lorenzo Castro (2010: 182), los representantes de las agencias nacionales de seguridad acuerdan y negocian el contenido del informe para intentar que la imagen del país no resulte deteriorada, lo cual continuaría siendo una tendencia que fue marcada en el documento predecesor. Sin embargo, dicha cuestión fue acordada por Europol en el Programa de Trabajo de 2007 (Europol 2006/4). En donde se aclara que el OCTA parte de la recolección proactiva de datos de Europol en diálogo intenso con las autoridades competentes de los Estados Miembro, así como con las partes terceras y el sector privado, para lograr una perspectiva europea y mundial. De lo anterior sobresale el diálogo intenso, en el cual con mucha probabilidad se negocian los temas y datos que los estados aportan a Europol, para que en el producto final no queden mal parados. Lo cual tiene sentido, porque de ser de otra forma, probablemente los estados tendrían renuencia a participar en el informe, ya que quedaría incompleto o en caso extremo desaparecería e impactaría gravemente en el ciclo de inteligencia.

Gráfico XXII. Proceso y fuentes para la elaboración del OCTA



Fuente: Elaboración propia con datos de Ratzel, Max Peter (2006: 6).

De esta forma el proceso de elaboración del informe OCTA se puede describir conforme a la figura anterior. En la cual la suma de la información proveniente de las diferentes fuentes enumeradas, da como resultado el documento final. Que es, no hay que olvidar, redactado por Europol para luego ser entregado a las autoridades nacionales competentes, y publicado en la página de internet de la institución.

La suma de las diversas fuentes busca crear un documento bien fundamentado que pueda ser útil para comprender y predecir los fenómenos criminales. La información que Europol recaba, más la que envían los Estados Miembro, son el cuerpo central del documento, el cual se complementa con lo que envían los 17 estados terceros, las ocho organizaciones europeas y tres organizaciones internacionales con las cuales Europol tiene un acuerdo de cooperación (Europol 2014). El documento se complementa con la información de fuentes abiertas, así como por datos del sector privado en cuestiones específicas como en el caso de la seguridad informática, donde la institución es apoyada por el sector privado. A partir de lo que se reúne de esta mezcla de fuentes, se analiza en Europol y se le da sentido para que el OCTA pueda cumplir la función para el que fue creado (Europol 2010/1).

La identificación de la información requerida por Europol a los Estados Miembro parte de la categorización de las actividades de crimen organizado, para que éstas no se confundan con otras que no serían parte del informe. Por ello, en los requerimientos anuales de información de Europol para el OCTA que se solicitan a los Estados Miembro, se busca que se apliquen de forma estricta los siguientes elementos para catalogar las características de la criminalidad que deben de ser parte del informe: a) colaboración de más de dos personas, b) por un tiempo prolongado o indefinido, c) sospechas de la comisión de delitos graves y d) determinados por la búsqueda de beneficios económicos y poder. Lo cual se complementa con los siguientes elementos: 1) operación a nivel internacional, 2) uso de alguna forma de disciplina y control, 3) uso de la violencia u otros medios para intimidar, 4) ejercer influencia política, en los medios de comunicación, la administración pública, autoridades judiciales y económicas, 5) existencia de tareas asignadas, 6) participación en actividades de blanqueo de capitales y 7) uso de estructuras comerciales y de negocios (Junta de Administración 2007).

A partir de dicha categorización de la criminalidad que abarca el documento, la cual debería de ser entendida por todas las agencias de seguridad que participan en su elaboración, se puede intuir que la información proveniente de los Estados Miembro, al final se logra estandarizar y homologar para disminuir las inconsistencias. En conjunto, con dicha categorización, en la metodología para la elaboración del OCTA (Consejo Europeo 2005/2), a partir de la información recabada de los Estados Miembro, instituciones europeas e internacionales y el sector privado, se definen los siguientes aspectos que se buscan identificar de las actividades criminales:

1. La dimensión internacional de las organizaciones criminales
2. La estructura del grupo

3. El uso de estructuras de negocios legítimos
4. La existencia de especialización criminal
5. La habilidad de influenciar
6. El uso de la violencia
7. Uso de medidas contra las actividades de las agencias de seguridad

Para identificar los temas y poder elaborar el OCTA, Europol enviaba un cuestionario a los Estados Miembro y socios que se integraba por dos partes. La primera estaba conformada por 27 preguntas, que como se puede observar en la siguiente tabla englobaban las cuestiones relacionadas al conocimiento del funcionamiento de las organizaciones criminales en cada uno de los Estados Miembro. El segundo cuestionario, conformado por nueve preguntas, buscaba la identificación y entendimiento de las actividades criminales que se llevaban a cabo en cada uno de los países, con lo cual a partir de estas 38 preguntas se pretendía crear un documento general desde el cual se pudieran identificar los restos a la seguridad en el territorio europeo.

Tabla XIV. Datos del cuestionario para la identificación de las características de organizaciones criminales

1. Nombre del grupo criminal
2. Tamaño del grupo
3. Tiempo de actividad del grupo
4. Descripción de características generales
5. ¿El grupo ha sido forzado a modificar sus tácticas?
6. ¿Se ha podido interrumpir las actividades del grupo?
7. ¿La interrupción de actividades tuvo impacto en las actividades generales del grupo?
8. ¿El grupo logro reestructurarse después de la interrupción?
9. ¿Tiene el grupo vínculos con otras organizaciones criminales organizadas?
10. ¿El grupo tiene diferentes áreas de especialización?
11. ¿El grupo cuenta con abogados profesionales para la protección de sus actividades?
12. ¿El grupo cuenta con abogados profesionales para la defensa de sus miembros en la corte?
13. ¿El grupo utiliza compañías fantasma para esconder sus actividades?
14. ¿El grupo utiliza compañías fantasma para el blanqueo de sus recursos?
15. ¿El modus operandi del grupo es conocido?
16. ¿Los miembros del grupo, cuando son arrestados, cooperan con las autoridades?
17. ¿El grupo puede ser infiltrado?
18. ¿El código penal permite el inicio de investigaciones en todos los niveles de las actividades delictivas del grupo?

19. ¿El grupo usa corrupción para encubrir sus actividades?
20. ¿El grupo está preparado para utilizar la fuerza para defender su posición en el mercado criminal?
21. ¿El grupo tiene influencia sobre miembros de grupos de otro país?
22. ¿Elementos de la organización han sido sentenciados por actividades vinculadas con el grupo de crimen organizado?
23. ¿El grupo ha expulsado a otros grupos en sus áreas criminales?
24. ¿Las actividades del grupo preocupan al público?
25. ¿Las actividades del grupo afectan a la seguridad y orden público?
26. ¿Cuáles son las áreas criminales en las que el grupo está activo?
27. ¿El grupo ha estado siempre activo en las mismas áreas criminales?

Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Europeo (2005/2).

A partir de estas 27 preguntas y sus respectivas respuestas, Europol, estaba en posición de analizar la seguridad en la Unión. Por un lado se podía, a partir de los cuestionarios, obtener información cuantitativa sobre los fenómenos criminales que inclusive podría dar un estimado del número de organizaciones criminales que se encontraban operando. Por otro lado se podían identificar las similitudes y diferencias, así como las formas de actuar de cada una de las organizaciones criminales y las estrategias operativas nacionales que impactaron en el comportamiento y el alcance de estas organizaciones para modificar las costumbres de la comunidad en donde se encuentran. Las 27 preguntas como ya se comentó son complementadas por otras nueve, las cuales no se encuentran enfocadas en las particularidades de las organizaciones criminales, sino en las características generales de las actividades criminales que en cada nación se desarrollan, las cuales son las siguientes:

Tabla XV. Datos del cuestionario para la identificación de las características de actividades criminales

1. Tipo de crimen
2. ¿Cómo se describe el desarrollo de este tipo de crimen en los últimos años?
3. ¿De qué forma el crimen organizado está envuelto en este tipo de crimen?
4. ¿La participación del crimen organizado dificulta su investigación?
5. ¿Qué grupos criminales organizados participan en este tipo de delito?
6. ¿El tipo de crimen es aislado o se vincula a otras actividades criminales?
7. ¿El marco legal es suficiente para hacer frente al tipo de crimen?
8. ¿Cómo describiría la dimensión internacional del tipo de crimen?
9. ¿Cómo se caracteriza este tipo de crimen?

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Europeo (2005/2).

El informe se realizaba en menos de un año, las respuestas al cuestionario se entregaban en octubre. A partir de este mes Europol tenía seis meses para integrar y analizar la información proporcionada. En mayo, ocho meses después de la recepción de información y datos, el Consejo Europeo recibía el documento para definir las prioridades de seguridad (Consejo Europeo 2005). Dado lo anterior, en menos de un año los diferentes participantes en el documento lograban completar anualmente el ciclo para el OCTA. El éxito no supuso tropiezos ya que por ejemplo en 2003 la velocidad con la que se realizó no permitió que se establecieran el número de organizaciones criminales y menos el número de los elementos activos en los Estados Miembro (Europol 2004).

El documento, como se ha explicado, no es la integración de la información que se recaba, sino que ésta es utilizada para que en Europol se lleve a cabo un análisis sobre las actividades criminales. Este análisis se realiza a partir de dos tipos de análisis. El DAFO y el PESTA. En el DAFO se examinan las características del objeto de estudio a partir de sus debilidades y fortalezas, las oportunidades y la amenaza. En el PESTA, se estudia el contexto que puede influenciar la evaluación de amenazas y el efecto del medio ambiente a partir de la política, la economía, lo social y lo tecnológico. (Consejo Europeo 2005/2; Ratzel 2006: 10). De esta forma, el análisis de PESTA se basa en los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, medioambientales y legislativos. A partir de su análisis se identifica el impacto de estos factores en las actividades criminales y las oportunidades potenciales que pueden aprovechar las organizaciones criminales. Esto da como resultado la identificación de espacios para la reducción del impacto de las actividades criminales (Consejo Europeo 2005). El análisis PESTA nos puede ser útil para comprender el porqué Europol recopila información de instituciones no relacionadas con la seguridad, como las de inteligencia financiera, las cuales con sus aportaciones han permitido explicar de forma holística los fenómenos criminales.

El OCTA se produjo de 2006 a 2011. En 2010 no se publicó debido a que en 2009 se acordó que el documento abarcaría un periodo de dos años en vez de uno (Consejo Europeo 2009/4). El contenido de los reportes es similar, las diferencias se pueden encontrar en la información que cada uno de los Estados Miembro aportó a Europol a partir del cuestionario. Max Peter Ratzel, ante el Parlamento del Reino Unido (2008/1: 105), comentó que en algunos casos las respuestas a algunas de las preguntas del cuestionario alcanzaban las 300 páginas, mientras que en otras ocasiones se entregó una sola para responderlo.

Como se puede intuir, el OCTA es un documento que implica un esfuerzo de coordinación de las agencias nacionales de seguridad para recolectar la información solicitada en el cuestionario de

Europol y dar respuesta a él. Aunado a ello existe un esfuerzo en las labores que se desarrollaban en Europol de traducción y de integración del documento final. Sin embargo, ante el tipo de información que presentaba, era criticado. José Cabanillas (2010) dice que no es un producto de inteligencia, y para Nicholas Ridley el OCTA es un magnífico esfuerzo desde el punto de vista académico y de análisis estratégico, sin embargo el infortunio del OCTA es que no se encuentra realmente orientado operativamente (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 181), cuestión que es explicada por Europol (Europol 2007/3: 7) de la siguiente forma: el OCTA busca la identificación de los fenómenos criminales de mayor relevancia. Busca ayudar a cerrar el hueco entre los resultados estratégicos y las actividades operativas. El OCTA no busca ser lo suficientemente detallado para identificar investigaciones específicas.

Independientemente de las críticas, el documento se produjo durante cinco años y gracias a él se conoció el fenómeno de la criminalidad europea a partir de la visión concertada de los Estados Miembro. Esto representó un avance más, considerando que la información proviene de diversas agencias nacionales de seguridad, las cuales no en pocas ocasiones tienen problemas de coordinación. Ante ello, el OCTA logra crear una visión de tendencias generales de los fenómenos criminales de la Unión. Al analizar estos documentos nos encontramos que en cuanto al número de apartados de los documentos, se comenzó con dos y que el último informe a la fecha, 2011, vuelve al mismo número que al inicio. Esto omitiendo los resúmenes ejecutivos, introducciones y conclusiones o recomendaciones. De los documentos sobresale el de 2009 con cinco apartados y 2007 y 2008 con tres. Hay que resaltar, como se puede observar en la siguiente tabla, que ninguno de los apartados se ha repetido en los cinco informes producidos (Europol 2006/5, 2007/3, 2008/3, 2009/2 y 2011/4).

De 2006 a 2009 se conservó un apartado específico para la definición de las características generales de las organizaciones criminales. En este apartado se cambia de nombre dependiendo el año, y se analizan y conceptualizan los siete puntos planteados en la metodología del OCTA mencionados anteriormente: 1) la dimensión internacional de las organizaciones criminales, 2) la estructura del grupo, 3) el uso de estructuras de negocios legítimos, 4) la existencia de especialización criminal, 5) la habilidad de influenciar, 6) el uso de la violencia y 7) el uso de medidas contra las actividades de las agencias de seguridad (Consejo Europeo 2005/2). A partir de dichos puntos se puede llegar a entender los alcances y funcionamiento de las organizaciones criminales, mediante una clasificación clara de los elementos analizados donde se pueden inclusive observar las tendencias o variantes que se han desarrollado en los fenómenos criminales producidos (Europol 2006/5, 2007/3, 2008/3, 2009/2 y 2011/4).

Tabla XVI. Contenido de los informes OCTA

2006	2007	2008	2009	2011
Ambiente criminal en la Unión Europea	Grupos criminales organizados	Valoración general de los grupos de crimen organizado	Mercados criminales de la Unión Europea	Crimen organizado en la Unión Europea
Amenaza proveniente del crimen organizado	Mercados criminales	Mercados criminales	Análisis de los centros criminales	Asuntos horizontales
	Regiones y centros	Panorama de la delincuencia organizada	Tipología y valoración de los grupos de crimen organizado	
			Crimen organizado horizontal	
			Cuestiones secundarias relevantes	

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (2006/5, 2007/3, 2008/3, 2009/2 y 2011/4).

El documento OCTA divide a las actividades criminales por regiones y núcleos o *hubs*. A partir de 2007 se dividió la Unión Europea en cuatro zonas: sureste, suroeste, noreste y noroccidental. Esta división se mantuvo en 2008, sin embargo para el año siguiente se modificó, para explicar las actividades criminales a partir de los *hubs* o núcleos de la criminalidad, cuestión que se conservó en el informe de 2011. En 2009 y 2011, se identificaron los siguientes *hubs*: uno en el noroeste que tenía como centro los Países Bajos; un segundo al noroeste, localizado en los países Bálticos; un tercero en el sureste, en la zona del Mar Negro y el cuarto al sur, en la península ibérica. Estos *hubs* fueron identificados como núcleos de llegada y de salida, para la Unión Europea, de las actividades criminales. La cuestión anterior contrasta con los primeros documentos en donde se dividía geográficamente la Unión en regiones, ya que en vez de encontrar ciertas actividades criminales en una sola zona geográfica, se identifican los nexos de un *hub* con otras zonas de la Unión, con lo cual no se delimita geográficamente (Europol 2006/5, 2007/3, 2008/3, 2009/2 y 2011/4).

Al analizar los documentos nos encontramos que los cinco OCTA, en distintos apartados, dedican un espacio a los facilitadores de las actividades criminales, quienes son identificados como: la falsificación y fraude de identidad; la tecnología; el mal uso de sector de transportes; la explotación del sector financiero y las fronteras y la globalización. De éstos se explican sus características y

cómo son utilizados por las organizaciones criminales. Una cuestión complementaria y que llama la atención, es que la actividad de blanqueo de capitales en los últimos informes OCTA se ha clasificado aparte de las actividades de criminalidad como el tráfico de drogas, personas o bienes, para colocarlo como un asunto transversal. Dicha modificación puede llegar a ser útil para que no se liguén actividades criminales que funcionan de forma diferente, pero que entre sus actividades no centrales tienen al blanqueo de capitales (Europol 2006/5; 2007/3 2008/3, 2009/2 y 2011/4)

A partir de los apartados e información de los OCTA, se puede conocer de forma general los fenómenos criminales en la Unión Europea. Las tendencias que observa el documento en el funcionamiento de las organizaciones criminales, así como los impactos que éstas tienen en diversos países. Puede también ser útil para que las agencias nacionales de seguridad así como la Unión Europea guíen sus esfuerzos para combatir las actividades transfronterizas y las nuevas formas de criminalidad. De igual forma permite identificar los facilitadores criminales, para que se tomen medidas para ampliar los controles sobre ellos con el objetivo de disminuir el riesgo que éstos representan. Al ser documentos generales, permiten desde una visión europea identificar las amenazas a la seguridad y por ello son, como ya se ha comentado, los documentos que han marcado las estrategias y prioridades de seguridad a nivel europeo, y en menor medida, las de los Estados Miembro (Europol 2006/5; 2007/3 2008/3, 2009/2 y 2011/4).

Como ya se ha comentado el OCTA es el documento que establece las prioridades de Europol, es la fuente para la elaboración del su Programa Anual de Trabajo y de la planeación estratégica. Anualmente la Dirección de Europol presenta a la Junta de Administración el Programa de Trabajo (Consejo Europeo 2005/2). Se puede distinguir que este programa ha vivido dos etapas, la primera de 1999 a 2004 y la segunda a partir de 2005. En la primera etapa se describen los objetivos y las prioridades de Europol, así como los proyectos que se proponían para contrarrestar cada una de las actividades criminales bajo su mandato, los avances en análisis, documentación y tecnológicos. En la segunda etapa se puede identificar una madurez del documento, ya que deja de vincular o justificar todas sus acciones, haciendo referencia a las actividades criminales, para centrarse como toda institución en la descripción de lo que piensa desarrollar, a partir de justificaciones generales, que no en todos los casos tienen que ver con la criminalidad, sino también con el fortalecimiento de la institución.

Si bien, en los Programas se presentan los rubros señalados, se nota un avance en las actividades de la institución y preocupaciones diferentes en cada año. En el Programa de Trabajo de 2000 (Europol 1999/1), se alcanza a observar que la institución comenzaba actividades. Es distinguible el

seguimiento de la dinámica que se llevaba a cabo a partir de la Unidad de Drogas de Europol, cuestión que no sorprende, ya que tanto el Director así como los funcionarios provenían de la Unidad. En el mismo año (2000) la institución se enfocó en diversas cuestiones, al ser una nueva versión del instrumento anterior tuvo que trabajar en la parte de administración, en el diseño de la estructura, la mejora de la infraestructura y la gestión de personal. Junto a ello se comenzaron a esbozar las actividades de Europol conforme a los delitos bajo su mandato, teniendo en cuenta que en dicho año se ampliaron a la falsificación de moneda y formas de pago, el terrorismo y la pornografía infantil (Consejo Europeo 1991/1 y 1999/2).

Conforme a la nueva estructura de la institución, teniendo en cuenta el esquema de cooperación preexistente a partir de la Unidad de Drogas de Europol, existió una modificación con la creación de unidades administrativas especializadas, entre las que se encontraban, una enfocada en la Cooperación y otra en la Inteligencia. Éstas funcionaron a partir de un sistema en el que se crearon paquetes de información por encargo para los funcionarios en sus áreas de responsabilidad, los cuales fueron enriquecidos con el directorio de Centros de Excelencia, con el cual podían conocer a quién solicitar apoyo en los Estados Miembro para la realización de sus actividades. Por otro lado, en dicho año (2000) se crearon las reglas para el esquema de cooperación con los estados y organizaciones terceras (Europol 1999/1).

El Programa de trabajo de 2001 es, según la página web del Consejo de la Unión Europea un documento restringido. Lo cual impide conocer cuáles fueron las actividades planteadas para la institución en dicho año. Cuestión que salta a la vista ya que los programas de los años anteriores y de los subsecuentes son de acceso público. A partir del análisis de los otros programas es difícil encontrar alguna cuestión en los documentos que pudiera haber dañado la seguridad de la institución o de algún ciudadano, lo cual nos puede hacer pensar que el documento mencionado tenía información que se diferencia de los documentos anteriores y posteriores. Probablemente dicho programa fue diferente o se plantearon cuestiones reservadas que no convencieron que se plasmaran en él, o con la corta experiencia de la institución fue un experimento que no funcionó. Sin embargo la restricción de acceso no impide conocer a profundidad cómo se fueron formulando las preocupaciones de la institución.

Para 2002 (Europol 2001/4) el documento del Programa de Trabajo se dividió en cinco secciones: 1) actividades y proyectos de inteligencia, 2) actividades de cooperación y enlace, 3) sistema de información de Europol, 4) apoyo general y 5) nuevos desarrollos. En ellos se hace énfasis en las actividades relacionadas con la designación de Europol como la Oficina Central para la Lucha

contra la Falsificación del Euro (Consejo Europeo 2005/5), así como en la realización de esfuerzos para crear esquemas de cooperación con estados terceros y organizaciones internacionales y sobre la creación de una carta de servicios y productos de Europol para las agencias de seguridad de los Estados Miembro. En este programa, al igual que el del año anterior, se vincularon las actividades de Europol con los delitos bajo su mandato, a cada uno de éstos se les prestó especial interés o prioridad en el desarrollo de las herramientas de Europol. Lo anterior puede significar que en aquellos años, en la institución, no se creaban instrumentos generales para enfrentar a todas las actividades criminales, sino específicos e individuales para cada una de ellas, cuestión que con el paso del tiempo se modificó.

En el Programa de trabajo de 2003 (Europol 2002/3) prosiguió la tendencia de vincular las actividades criminales con las herramientas a desarrollarse en el año. El documento se estructuró en seis apartados: 1) recursos, planeación y principios, 2) áreas de negocio clave de Europol y el desarrollo de indicadores de rendimiento, 3) Ambiente operativo, 4) actividades operativas, 5) funciones de apoyo y 6) desarrollo organizacional, los cuales se explicaron a partir de las actividades criminales. Como se puede observar, la estructura se modificó respecto al del año anterior, no solamente se creó un nuevo apartado, sino que se incluyeron conceptos como los principios, negocios e indicadores, cuestiones vinculadas a los que en aquella época eran los nuevos conceptos de la administración relacionados con la imagen corporativa y la evaluación constante de las actividades.

En los años 2004 (Europol 2003/5) y 2005 (Europol 2004/5), a partir de los programas de trabajo, se puede observar que Europol tenía una preocupación por la anexión de diez estados a la Unión Europea. Ya que gran parte de los documentos se centran en las necesidades y retos que presenta esta situación, dejando a un lado las cuestiones específicas que se enumeraron en los planes previos, como las actividades de inteligencia o información enfocadas hacia los delitos bajo el mandato de la institución, la estructura del documento una vez más se modificó. En estos años se plantearon cinco apartados diferentes a los del año anterior: 1) actividades de Europol relacionadas con el apoyo operativo a investigaciones, 2) servicios tecnológicos, 3) ampliación y otros desarrollo de la Unión Europea, 4) gobierno corporativo, excelencia de negocios y recursos y 5) recursos. Mientras que para 2005 (Europol 2004/5) los apartados fueron los siguientes: 1) apoyo operativo, 2) socios de Europol, 3) gestión de la información, 4) servicios tecnológicos, 5) socios y accionistas, 6) desarrollo y ampliación de la Unión Europea; 7) gobierno corporativo y negocios y asuntos relacionados con los recursos generales.

En los Programas de Trabajo de 1999 a 2005 se plasmaron las actividades que tuvo Europol relacionadas con su entrada en funcionamiento. Las cuestiones que se fueron desarrollando en aquellos años estaban vinculadas directamente con las actividades criminales bajo su mandato y cuestiones de impacto específico, como la ampliación de Estados Miembro. A partir de los documentos se identifica una visión de servicios de la institución, la cual a partir de la normatividad y de las nulas capacidades operativas en el campo, es natural. Si bien esta vocación de servicios se fue robusteciendo con el paso de los años, en los Programas de Trabajo se puede observar claramente su modificación a partir del de 2006, en el cual, como ya se comentó, se comenzaron a desvincular las actividades de Europol con las criminales y a incluir reportes de situación de cada uno de los delitos. De esta forma el documento comenzó a enfocarse a las necesidades de la institución per se, lo cual llevó a una reestructuración que la llevó a explicar las labores que se desarrollarían respecto a los procesos administrativos y de fortalecimiento institucional (Europol 1999/1, 2001/4, 2002/3, 2003/4, 2004/5, 2005/2, 2006/4, 2007/2, 2008/1, 2009/1, 2010/4, 2011/3 y 2012/3).

Ante esta situación en el Programa de Trabajo de 2006 (Europol 2005/2), se redujeron los apartados y se integraron algunos de los temas que se presentaron el año anterior. Se volvió a la estructura de seis partes de 2003, la cual se mantuvo en 2007, que era la siguiente: 1) descripción organizacional; 2) factores de impacto, 3) descripción financiera, 4) apoyo a los Estados Miembro en la prevención y represión de los delitos, 5) gestión de información y tecnología, y 6) gobierno corporativo. En el cuarto apartado se incluyeron las actividades de la institución conforme a las actividades criminales, sin embargo, el grueso del documento se refiere a las actividades organizacionales para la mejora en la prestación de los servicios y desarrollo de productos para los socios. Para 2007 (Europol 2006/4) el documento solamente sufrió una modificación, el punto cuatro se le renombró así: apoyo a la lucha de los Estados Miembro de la Unión Europea contra la delincuencia organizada y el terrorismo mediante el suministro de Inteligencia y Análisis.

La modificación en el apartado puede mostrar una mayor precisión sobre los objetivos y las actividades de la institución que podrían haber quedado dispersas anteriormente. En él se integra la inteligencia y el análisis que en años anteriores se encontraban separados, y especifica los dos campos criminales de acción de Europol: el terrorismo y crimen organizado, lo cual probablemente con anterioridad quedaba vago con la conceptualización de delitos. Esto podía ser interpretado como todo tipo de actividades criminales transnacionales y no solamente como los crímenes organizados y graves del mandato de Europol (Europol 2006/4).

Al año siguiente, en 2007, el Programa de Trabajo (Europol 2007/2) fue nuevamente modificado. Se conservó el apartado de descripción organizacional y financiera, mientras que el resto de los apartados fueron renombrados de esta forma: los factores de impacto se volvieron de influencia, cuestión que se ha conservado hasta el 2013; se puso un apartado de operaciones, otro de estrategia y monitoreo del desempeño general del esquema de negocios y finalmente otro de actividades de gestión. La modificación muestra una vuelta a un documento general y, de cierta forma, vago, que deja espacio para insertar diferentes proyectos de la institución en un solo apartado. En el Programa se prosigue la tecnocratización de Europol y se hace un énfasis en que uno de sus objetivos es la prestación de servicios y la gestión de éstos en beneficio de los socios. Cuestión que también se puede observar en el Programa de Trabajo de 2009, donde solamente se realizó una modificación con la desaparición del apartado dedicado a la descripción organizacional (Europol 2008/1).

En 2010 el Programa (Europol 2009/1) fue nuevamente modificado prácticamente por completo. En él solamente prosiguió el apartado de factores de influencia. Los cambios fueron importantes ya que marcaron la estructura de los documentos subsecuentes, cuestión que no había sucedido en la Europol. Por primera vez se creó un apartado en donde se explica la metodología utilizada para el documento y se expusieron de forma un tanto general cuatro objetivos prioritarios para Europol: 1) volverse la plataforma de elección para el Intercambio de Información, 2) desarrollar análisis operativo, 3) desarrollar análisis estratégico y 4) brindar apoyo operativo. Dichos objetivos pueden demostrar que existía cierta preocupación por la participación de Europol en el intercambio de información y datos entre los Estados Miembro, y la necesidad de afianzarse como la mejor vía. Por otro lado se hace hincapié en el análisis, cuestión que representa el valor añadido que la institución puede aportar, ya que hay que recordar que, sin este análisis y por consiguiente con la inteligencia, Europol quedaba solamente como un centro de gestión de intercambio de información y datos entre agencias de seguridad de los Estados Miembro.

Dos apartados fueron nuevos en 2010 y no se repitieron en los años siguientes: un mapa estratégico de la institución y una sección de los temas transversales. El mapa era de utilidad para conocer rápidamente los proyectos, acciones y procesos que se proponía Europol de forma gráfica, cuestión que ayudaba para entender el documento con mayor facilidad. En el apartado de temas transversales se incluyeron las actividades administrativas y de organización de Europol que afectaban a todas las áreas, como las cuestiones de personal, monitoreo de actividades y gestión, con lo cual se podía conocer el Estado y los planes que afectaban a toda la institución y no solamente a una de sus partes (Europol 2009/1).

En los últimos tres años (2011-2013), los Programas de Trabajo de Europol han tenido la misma estructura y objetivos. Por primera vez se consiguió dar seguimiento al documento en cuanto a la estructura, lo cual demuestra un avance en la consecución de los objetivos anuales y a un seguimiento de las actividades del año anterior. Los Programas comenzaban con una explicación de la metodología utilizada para el documento, después explicaban los factores europeos e institucionales que lo influenciaban y finalmente se exponían cuatro objetivos o metas generales para la institución: 1) Europol seguirá funcionando como el centro de apoyo de las operaciones policiales, 2) se convertirá en el centro europeo de información criminal, 3) seguirá ampliando sus capacidades como centro europeo de especialización policial y 4) continuará creciendo como una institución moderna, eficiente, con los mejores recursos, mecanismos de gobernanza y una reputación positiva (Europol 2010/3, 2011/3 y 2012/3).

Los objetivos propuestos demuestran a grandes rasgos que las actividades prioritarias de Europol estarían enfocadas en la inteligencia, la información, el conocimiento y el profesionalismo, cuestiones que son la base de la institución, y su valor añadido que ha permitido la subsistencia de Europol en el entramado de seguridad europeo. A partir de los objetivos se observa un seguimiento en el proceso de tecnocratización y el afianzamiento como centro de servicios europeo de asuntos policiales y de inteligencia, cuestión que en los primeros reportes no se ve claramente, sino que paulatinamente va apareciendo en los Programas. Esto implica que en los años de existencia de la institución se ha logrado cierta madurez que permite homogenizar anualmente los Programas y dar seguimiento a los actividades anuales (Europol 2000, 2001/3, 2002/2, 2003/3, 2004/4, 2005/1, 2006/3, 2007/1, 2008, 2009, 2010/1, 2011/2 y 2012/2).

Otra de las actividades de la Dirección de Europol es realizar los Reportes Anuales o de Panorama. Reportes que documentan las actividades estratégicas y operativas de la institución, así como las realizadas por los funcionarios de enlace del año. El documento anual se puede dividir en dos grandes temas, por un lado las actividades administrativas de Europol y por otro las que podrían ser llamadas exteriores, debido a que dependen de las actividades criminales que afectaron a la Unión. El primer tema reza sobre los resultados financieros, recursos humanos, infraestructura, relaciones públicas y acuerdos con estados u organizaciones terceras. Mientras que el segundo se refiere a las actividades realizadas en contra de los delitos *prioritarios* del año (Europol 2000, 2001/3, 2002/2, 2003/3, 2004/4, 2005/1, 2006/3, 2007/1, 2008, 2009, 2010/1, 2011/2 y 2012/2).

A partir de los Informes Anuales se puede observar un cambio en las prioridades o en las principales actividades de la organización (ver tabla siguiente). Desde su nacimiento, hasta 2011,

veintidós conceptos criminales han sido prioridad de Europol. De éstos, como se puede observar en la siguiente tabla, las actividades constantes en todos los años, han sido: tráfico de drogas, crímenes financieros, falsificación de moneda y terrorismo. En 2009 (Consejo Europeo 2009/4) se dio una modificación sobre los rubros criminales proveniente de la Acción del Consejo que cambió el mandato a Europol, al igual que el nombre del documento el cual comenzó a llamarse Panorama de Europol. A partir de un análisis se puede observar que desde entonces se han incluido constantemente en las prioridades de la institución el combate a los delitos de migración ilegal, trata de seres humanos, defraudación del IVA, los delitos contra la propiedad intelectual y los informáticos. Sobresalen en estos últimos años los delitos de piratería marítima en 2009 y el contrabando de tabaco, las bandas de motociclistas al margen de la ley y los grupos criminales itinerantes en 2011. El blanqueo de capitales fue una prioridad en 1999, sin embargo dejó de serlo hasta que en 2009 fue de nuevo incluido en los Informes Anuales, mientras que los delitos de tráfico de sustancias nucleares y radioactivas, y de vehículos, incluidos en 1999 y 2000, no han sido considerados como actividades prioritarias de Europol en los demás años (Europol 2000, 2001/3, 2002/2, 2003/3, 2004/4, 2005/1, 2006/3, 2007/1, 2008, 2009, 2010/1, 2011/2 y 2012/2).

En conjunto los Programas de Trabajo y los Reportes Anuales o de Panorama pueden ser útiles para conocer los logros internos de Europol o los temas que se planearon y que finalmente no se pudieron llevar a cabo. En cuestión de prioridades, en el párrafo anterior se enumeraron las que se reportaron anualmente, sin embargo al efectuar una comparación con lo que se pensaba que debían de ser, se encuentran inconsistencias. En la siguiente tabla se establecen en gris claro las prioridades de los Programas de trabajo y en gris oscuro la de los Reportes anuales. Al efectuar la comparación de los documentos encontramos que en los años 2000 y 2002-2009 se establecieron 73 prioridades u objetivos, donde el tráfico de drogas y los crímenes financieros fueron prioritarios el mayor número de veces (nueve), seguidos del terrorismo y la falsificación de moneda, con ocho. Por otro lado el delito que solamente una vez tuvo prioridad fue la delincuencia informática, en 2009. Mientras que por años, los que tuvieron el mayor número de prioridades u objetivos contra los delitos se dieron en 2006, 2008 y 2009 con once, 2002 con cinco, fue en el que menos prioridades delictivas se establecieron (Europol 1999/1, 2001/4, 2002/3, 2003/4, 2004/4, 2005/1, 2006/4, 2007/2 y 2008/1).

Tabla XVII. Comparación de prioridades de los Programas de Trabajo y los Reportes

Anuales

Actividades	2000		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
Drogas																		
Migración ilegal																		
Tráfico de seres humanos																		
Tráfico ilícito de vehículos																		
Crímenes financieros y contra la propiedad																		
Falsificación de moneda																		
Terrorismo																		
Blanqueo de capitales																		
Tráfico ilícito de armas y sustancias nucleares y radioactivas																		
Crímenes contra las personas																		
Grupos criminales organizados																		
Abuso sexual a menores																		
Defraudación del IVA																		
Crímenes a la propiedad intelectual																		
Fraude con tarjeta de pago																		
Crímenes informáticos																		
Piratería Marítima																		
*Etiquetas de prioridades		Reportes anuales										Programas de trabajo						

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (1999/1, 2000, 2001/3, 2001/4, 2002/2, 2002/3, 2003/3, 2003/4, 2004/4, 2004/5, 2005/1, 2005/2, 2006/3, 2006/4, 2007/1, 2007/2, 2008, 2008/1 y 2009).

A partir de la comparación encontramos que las prioridades podían ser modificadas a lo largo del año. Ya que en ocho ocasiones se establecieron nuevas prioridades, de éstas en dos ocasiones fueron en la categoría de los grupos criminales organizados. Un caso especial se dio en 2009 (Europol 2008/1 y 2010/2), año en que fue incluida como prioridad la piratería marítima, la cual dejó un saldo de 214 embarcaciones atacadas en las costas de Somalia y en donde Europol apoyó con las labores de seguridad con la creación de un proyecto en la unidad de antiterrorismo, llamado de piratería marítima (Fernández 2009; McDonald 2009; Europol 2010/5; Arteaga 2011).

Como se observa en la tabla anterior, comparativamente, los delitos de tráfico de vehículos y tráfico de armas y sustancias nucleares y radioactivas fueron considerados como prioridades en los Programas Anuales solamente en cuatro ocasiones, cuestión que llama la atención, ya que este delito tiene relación estrecha con los objetivos estratégicos de Europol desde la Convención (Consejo Europeo 1995) y en sus posteriores enmiendas. A lo anterior hay que sumar que el tráfico de armas y sustancias sólo en una ocasión fue mencionado en los Reportes de actividades. En cuanto al blanqueo de capitales, el comparativo demuestra que solamente en cuatro ocasiones fue prioridad en el Programa y que en los Reportes no se menciona en ningún momento. Ahora bien, probablemente este delito, y siguiendo la lógica de las modificaciones de la estructura de la institución, haya sido incluido en los crímenes financieros, esto tendría todo el sentido porque es parte de ellos. Cuestión llevaría a que en prácticamente todos los años analizados se contempló como prioridad.

Lo probablemente sucedido con el blanqueo de capitales, pudo repetirse en más de una de las prioridades de Europol. Ya que si bien, no todas las actividades criminales se pueden integrar en menos categorías y así reducirlas, sí que existen cuestiones específicas que podrían haber causado conflictos con la identificación y catalogación del grupo correcto conforme a cada una de las categorías de los delitos. Por ejemplo, una actividad de drogas, en el momento de volverse organizado, podría dejar su grupo para insertarse en el de crimen organizado o podría darse el caso de que, de existir una vinculación entre terrorismo y drogas, haría que cambiara de lugar, al de terrorismo. Esta situación de vinculación de actividades criminales, basándonos en el desarrollo del organigrama, parecería ser la solución que ha encontrado la institución. Debido a que se puede observar en que los crímenes contra la propiedad intelectual o los de defraudación del impuesto al valor agregado o IVA, no fueron tratados individualmente sino que se incluyeron en la categoría de crimen organizado.

Las herramientas que ha desarrollado Europol también deben de ser un filtro para marcar sus prioridades y las actividades. Un buen ejemplo son los delitos informáticos. Antes de la puesta en marcha Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3) difícilmente podrían haber tenido capacidades tecnológicas y físicas para poder hacerle frente a este tipo de crímenes. Ya que si no se contaba con infraestructura adecuada, no tenía mucho sentido ponerlo como prioridad y menos pensar que iba a tener resultados. Sin embargo, un tema relacionado, la pornografía infantil, ha sido una de las actividades criminales en donde se han dado resultados positivos para Europol antes de que se pusiera en marcha el EC3 (CBS 2011).

En 2010, Europol decidió crear un documento plurianual estratégico 2010-2014 (Europol 2010/3), en el que se plantearon cuatro objetivos o metas estratégicas. Éstas se refieren a las capacidades de Europol y no mencionan actividades criminales como prioritarias en contraste con los Programas de Trabajo. Sin embargo, se hace referencia a algunas de ellas como: los delitos informáticos, la falsificación del euro y el terrorismo. Estas tres actividades son prioritarias para la institución ya que, como se ha comentado anteriormente, las dos primeras cuentan con un centro especializado para su lucha dentro de Europol. Mientras que el terrorismo, es probablemente el delito que desde los atentados del 11 de septiembre en Nueva York se ha vuelto una de las amenazas para la seguridad de los ciudadanos y los estados a nivel global. Como ejemplo, el Foro Económico Mundial (2010, 2011, 2012, y 2013), en sus últimos cuatro reportes sobre riesgos globales ha incluido al terrorismo como un riesgo geopolítico activo.

Las prioridades, como hemos visto, son cambiantes y se han plasmado en documentos anuales. Sin embargo, al compararlas con los resultados que la institución ha hecho públicos en los comunicados de prensa, podemos observar en qué temas se tuvieron resultados palpables y en cuáles no. En los comunicados de prensa⁴ de Europol del periodo de 1999 a 2009 se plasman los siguientes resultados de la institución con respecto a las actividades criminales bajo su mandato. En la década se publicaron 275 comunicados, los cuales empezaron con tres en 1999 para incrementarse y llegar a 60 en 2009. Del total de comunicados, 73 hacen referencia clara a acciones de Europol relacionadas con actividades criminales. Los restantes 202 se enfocan a temas diversos, como visitas de funcionarios a las instalaciones, cursos de entrenamiento, seminarios, premios que ha recibido la institución e inclusive convocatorias para concursos de fotografía.

⁴ Los comunicados de prensa se encuentran en la página de internet de la institución, sin embargo en la última revisión (19 de febrero de 2015) se modificó la información. De tal forma que no hay acceso a los previos a 2009. Ante ello y por significar un anexo de alrededor de 100 páginas no es posible citarlos adecuadamente.

En la siguiente tabla se pueden observar los 73 comunicados de prensa ordenados por año y relacionados con actividades criminales. Se crearon categorías para distinguir los delitos y buscar una concordancia con el mandato de la institución, en algunos casos como en el tráfico de drogas, no representó ningún reto. Sin embargo, se creó una categoría de *varios delitos* debido a que en dos casos Europol comunicó operaciones en contra de presuntas organizaciones criminales que se dedicaban a diferentes actividades delictivas. Finalmente los crímenes de motociclistas se introdujeron como una categoría específica, ya que es una de las actividades contra las que se debe enfocar Europol desde el primer mandato que se le adjudicó en la Convención (Consejo Europeo 1995). Si bien, en los crímenes de motociclistas se pueden encontrar diversos delitos de varias categorías, es separado por contar con características específicas que los distinguen de otro tipo de actividades criminales.

Tabla XVIII. Número de comunicados de prensa de Europol por delitos

Delito	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Contrabando de bienes						1		1	2
Crímenes de motociclistas				1	1				2
Delitos sexuales contra menores	1		1	2	1	1	1	1	8
Falsificación de bienes								1	1
Falsificación de moneda			3	1	2	3	2	4	15
Fraude				1		1	6	4	12
Robo mayor						2		1	3
Tráfico de drogas	1			2	2	1	3	4	13
Tráfico de personas	4	1		1	2		3	4	15
Varios delitos				1		1			2
Total	6	1	4	9	8	10	15	20	73

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la tabla anterior, fueron eliminados los años de 1999, 2000 y 2001, debido a que en los dos primeros años de operaciones de Europol no se publicaron comunicados sobre operaciones coordinadas entre las agencias de seguridad de los Estados Miembro en contra de alguno de los delitos. Para 2001 se localizó un solo comunicado referente a los resultados de dos operaciones que se llevaron a cabo durante el año anterior en contra del robo de vehículos: la operación *Caarina* y el *Proyecto de Vehículos de Segunda Mano*. En estas operaciones se arrestaron a 130 personas e identificaron 1,098 vehículos robados en el continente europeo (Europol 2001/5).

La tabla nos muestra que los delitos que fueron objeto del mayor número de comunicados de prensa son la falsificación de moneda y el tráfico de personas, con 15 cada uno. Detrás de ellos se encuentra el tráfico de drogas el cual generó 13 comunicados, el fraude 12 y los delitos sexuales contra menores 8. Complementariamente, con dos menciones cada uno, se encuentra el contrabando de bienes y los crímenes de motociclistas, así como la categoría de varios delitos. Finalmente con una mención en los comunicados de prensa, se encuentra el delito de falsificación de bienes.

Es de extrañar que no exista ningún comunicado de prensa referente a operaciones de las agencias nacionales de seguridad que se coordinaron mediante Europol en contra del terrorismo. Las que sí se pueden encontrar en los comunicados son las operaciones antiterroristas preventivas de vigilancia en eventos deportivos o políticos. A partir de los comunicados de prensa se puede concluir que Europol no ha participado en operaciones que hayan llevado a la detención de presuntos terroristas. Lo anterior responde, según Héctor Moreno (2011), a que este delito es perseguido por los servicios de inteligencia y no por las agencias policiales. Comenta que los servicios de inteligencia en comparación con las agencias policiales, tienen mayores niveles de secrecía que les impide compartir información con otras naciones, lo cual las hace más celosas de los datos que recaban.

Si bien es cierta la anterior apreciación, choca claramente con los discursos políticos de la seguridad y la lucha contra el terrorismo. Ya que a partir de éstos parecería que existe una plena cooperación internacional e intención de una actuación conjunta de los servicios de seguridad de las naciones, cuestión que no se observa en los comunicados. Sin embargo, como demuestran los datos de las prioridades que en los Planes de Trabajo y Reportes Anuales el terrorismo ha sido plasmado consistentemente del año 2000 al 2009. En contraste los delitos sexuales contra menores que se encontrarían a la mitad de la tabla con ocho menciones, no fueron prioridad para Europol hasta 2008 y 2009, como se puede ver en la tabla de comunicados de prensa que reportan acciones en los años anteriores a su priorización.

Esta discrepancia, entre las prioridades y los resultados publicados por Europol, puede responder a diversos factores. El primero puede ser que la política de comunicación de la institución haya sido modificada dependiendo de las guías de cada uno de los directores, lo que haría que los comunicados de prensa no serían una fuente confiable de información, cuestión que suena descabellada, pero es posible y que no coincide plenamente con los mandatos de Europol. La segunda podría responder a que la institución no ha buscado a través de los años publicitar todas las acciones en las que se encuentra relacionada, lo cual poco coincidiría con la política de apertura de comunicación. La tercera, la que desde cierta perspectiva es más preocupante, es que por petición

de las agencias de seguridad de los Estados Miembro, Europol no haya publicado los resultados con el objetivo de cuidar la secrecía en las operaciones criminales, o más importante que busque esconder actividades criminales o acciones gubernamentales. Finalmente podríamos encontrar que las agencias relacionadas con las operaciones no lograron ponerse de acuerdo en publicar quiénes participaron, cuál fue su aportación y por qué no, cuál merece el mayor reconocimiento.

Informe de Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Grave y Organizada

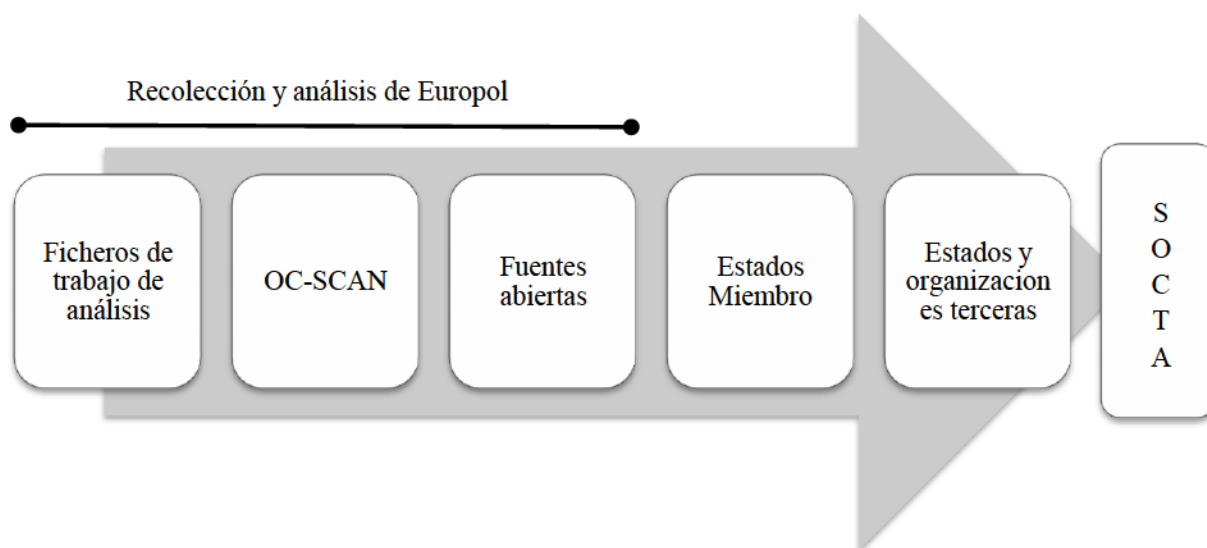
En 2010 el Consejo Europeo acordó la desaparición del OCTA para dar paso al Informe Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Grave y Organizada, por sus siglas en inglés SOCTA (Consejo Europeo 2012/1). Este documento fue desarrollado bajo el liderazgo de Europol (den Boer 2013: 7) y según Artur Gruszczak (2013: 22) es un gran paso en el desarrollo y enriquecimiento de la inteligencia criminal en la UE. El SOCTA se va a producir desde 2013 hasta 2017 como parte de las políticas de seguridad Europea. Al igual que el OCTA es la base para la definición de prioridades para la toma de decisiones, que con una nueva metodología busca distinguir los hechos, de las opiniones de los funcionarios de policía e identificar y mitigar los efectos negativos de los presupuestos y fortalecer la recolección de datos (Consejo Europeo 2012/1).

El enfoque del SOCTA, al igual que el del desaparecido OCTA, es a futuro (Gruszczak 2013:21). De esta forma se centra en identificar el carácter a las amenazas futuras de los grupos de crimen organizado, así como el impacto y tendencias de las actividades criminales serias enmarcadas en características regionales específicas. Los elementos o fuentes del nuevo documento incluyen por primera vez los ficheros de trabajo de análisis, lugar en donde, como anteriormente se ha comentado se encuentra la información de las investigaciones en las que Europol está participando. En cuestiones metodológicas, la novedad, como se puede observar en la siguiente figura, en comparación con el OCTA, se basa en que en la recopilación y análisis de información y datos se realiza en Europol y no en los Estados Miembro. Se incluyen los ya comentados ficheros así como el sistema de vigilancia del estado de las actividades criminales OC-SCAN. Por lo que antes de que Europol solicite información a los Estados Miembro y socios, la propia institución se allega de datos que le permiten tener una primera aproximación a los fenómenos criminales que la lleva a tener la oportunidad de solicitar la información con mayor conocimiento (Consejo Europeo 2012/1).

En conjunto con lo anterior Europol realiza una búsqueda de información y datos de las fuentes abiertas y ha comenzado a vincularse con el sector privado, para que participe en la elaboración del documento, mediante el suministro de información que éste produce, relacionada con las actividades criminales. Estos elementos son concentrados en la propia institución para analizar los

fenómenos criminales, a los cuales se les suma la información enviada por los Estados Miembro, los terceros y las organizaciones internacionales. Con ello, la base del documento se elabora en Europol y se amplía y corrobora con la información enviada por los Estados Miembro, terceros y organizaciones. Esta variedad de fuentes permite a Europol identificar discrepancias, errores o falta de información en algunos de los temas, los cuales pueden ser resarcidos antes de la elaboración final del documento, lo cual no ocurría con el documento anterior (Consejo Europeo 2012/1).

Gráfico XXIII. Proceso y fuentes para la elaboración del SOCTA



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Europeo (2012/1).

Gruszczak (2013: 21) nos comenta que el SOCTA se diseñó en Europol en cooperación con un grupo de expertos de los Estados Miembro, los socios de la institución, así como la Comisión Europea, el Secretariado General del Consejo Europeo y ocho académicos especializados en criminología, ciencia política y sociología. Este grupo interdisciplinario y multinacional creó un modelo para el documento basado en cuatro elementos: 1) el enfoque, 2) las herramientas, 3) el análisis y 4) la evaluación y resultados, con los cuales se busca que sea, como ya se comentó un producto a futuro elaborado a partir de diferentes fuentes con datos confiables mediante una metodología clara para los informantes que proporcione resultados útiles para una mejor toma de decisiones (Consejo Europeo 2012/1).

El modelo plantea un análisis de las amenazas criminales, las actividades criminales serias, la criminalidad por regiones y los lugares específicos en donde se desarrollan. A partir de ello se le da

al documento un enfoque de futuro (Consejo Europeo 2012/1), basado en tres puntos de análisis definidos en la metodología del SOCTA, los cuales son:

- Grupos de crimen organizado
- Actividades criminales serias
- Ambiente

Estos tres puntos pueden llegar a ser ambiguos, con la finalidad de homogenizar su entendimiento fueron definidos en la metodología del SOCTA. De esta forma se entiende que: los grupos de crimen organizado son una asociación estructurada, establecida por un periodo de tiempo, de más de dos personas que actúan de común acuerdo para cometer delitos punibles por la privación de la libertad o la detención de al menos cuatro años para obtener beneficios materiales o financieros. Las actividades criminales se identifican como grupos de actividades criminales que afecten a los Estados Miembro, que son serios por su dimensión internacional. El ambiente es el medio en el que actúan las organizaciones criminales y donde se realizan los delitos serios que se reflejan en la adaptación, como los facilitadores, las vulnerabilidades y las oportunidades (Consejo Europeo 2012/1).

Con estos tres puntos se pretende que el informe no solamente analice el funcionamiento de la criminalidad, sino también, el estado de las sociedades e instituciones nacionales. Para de esta forma identificar cómo se comporta la criminalidad y cómo se encuentran los lugares en donde se desarrolla. Dentro de ello se incluyen los elementos que facilitan la comisión de los delitos y las vulnerabilidades que puede tener un país o una región que la ponga en riesgo. Para la identificación de los dos primeros puntos se creó un cuestionario que es enviado a las autoridades nacionales de los Estados Miembro, terceros y las organizaciones socias para que éstas lo respondan. En el caso de los grupos de crimen organizado se busca responder a las siguientes preguntas: ¿qué recursos tiene o controla el grupo?, ¿qué tan internacional o flexible es el grupo?, ¿qué influencia tiene el grupo sobre las agencias de seguridad, el sector público y privado? y ¿cómo utiliza la violencia? (Consejo Europeo 2012/1), a partir de los siguientes temas que engloban las preguntas del cuestionario.

Tabla XIX. Indicadores de los grupos de crimen organizado

Recursos	Nacionalidad dominante en el grupo	Recursos financieros y de otro tipo
	País de nacimiento dominante en el grupo	Habilidades y conocimientos específicos
	Tamaño del grupo	Cooperación con otros grupos

	Beneficios económicos del grupo	Forma de operación del grupo
Alcance	Dimensión internacional	Áreas criminales múltiples
Adaptabilidad	Estructura del grupo	Adaptabilidad y flexibilidad
Influencia	Contramedidas contra acciones de las agencias de seguridad	Uso de estructuras de negocios legales
	Corrupción e influencia en el sector público	Uso de la violencia hacia afuera del grupo

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Europeo (2012/1).

En el segundo cuestionario que se envía a las autoridades se mezclan cuestiones fundamentales de las actividades criminales con el medioambiente en el que se desarrollan, cuestión que se puede observar en la siguiente tabla. Ante ello, este cuestionario permite identificar cuestiones que se realizan conforme el análisis de entorno PESTA, del que hablamos con anterioridad y que era también utilizado para elaborar el OCTA. Conforme a este análisis y temas es posible conocer, además del comportamiento y conformación de las organizaciones criminales, las condiciones del medio ambiente en el que se desarrollan e inclusive analizar las consecuencias que su actuar tiene en las poblaciones donde se encuentran. Ante ello el SOCTA, con este tipo de análisis, continúa con ciertos elementos que se desarrollaron para el OCTA.

Tabla XX. Indicadores de actividades criminales serias

Recursos	Extensión geográfica criminal	Balance entre la oferta y demanda
	Valor del área geográfica	Grupos y actividades en la zona geográfica
	Disponibilidad de recursos	Evolución del tamaño de la zona geográfica
Alcance	Dimensión internacional	Vínculos con otras zonas geográficas
Adaptabilidad	Forma de operación	Capacidad de innovación criminal en la zona geográfica
Tolerancia	Tolerancia social a las actividades criminales	

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Europeo (2012/1).

A partir de dichos temas, el cuestionario del SOCTA pretende identificar seis tipos de efectos de las actividades criminales: 1) físicos y psicológicos, 2) políticos; 3) financieros y económicos, 4) sociales, 5) tecnológicos y 6) medioambientales (Consejo Europeo 2012/1). Con ellos se pretende conocer las consecuencias de las actividades criminales para localizar áreas de oportunidad que puedan ser mejoradas por las autoridades nacionales, para disminuir la vulnerabilidad bajo las que se encuentran. En contraste, donde se encuentren poco desarrollados los delitos bajo la esfera de Europol, pueden ser ejemplo de buenas prácticas, en caso de que las instituciones de gobierno o sociedades tengan alguna influencia en ello.

Para identificar las tendencias futuras, sociales y criminales, se creó para el SOCTA un indicador llamado factores relevantes criminales, en el cual se evalúan los facilitadores, la influencia y las vulnerabilidades sociales. Para desarrollarlo se efectúa una exploración horizontal de la información que se recaba para el informe, con el fin de identificar los siguientes tres valores: bajo, medio y alto. En el caso de los grupos de crimen organizado significa que en el nivel bajo existe cooperación con otros grupos, experiencia y conocimientos, uso de la violencia externa, y medidas contra las acciones de las agencias de seguridad. El nivel medio se refiere a que el grupo tiene capacidades de adaptación y flexibilidad; recursos; usa estructuras legales de negocios y está activo en múltiples actividades criminales. Alto se refiere a que sus actividades tienen una dimensión internacional y utilizan la corrupción como medio para controlar y ampliar sus influencias, negocios o territorios de explotación (Consejo Europeo 2012/1).

La metodología, en concordancia con el Modelo Europeo de Inteligencia Policial, dedica un apartado a la evaluación de la información y datos. En ella se explica que se utiliza un método mencionado anteriormente de 4X4 en donde tanto la fuente como la información son valoradas de forma cruzada. Dice el documento que en el SOCTA se utilizan datos con una evaluación de al menos B3, con lo cual supuestamente se logra que los datos finales del documento sean sólidos (Consejo Europeo 2012/1). Sin embargo esto es cuestionado por la organización Statewatch (2013: 2), quien comenta que no en toda la institución se utiliza dicho método. Dice que algunos de los socios son considerados tan confiables que la información que envían automáticamente obtiene el mayor nivel de calidad, lo cual aplica a las instituciones europeas como la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (Frontex) o Eurojust. Con lo cual el documento puede utilizar información no adecuada para la toma de decisiones.

La información catalogada como B3, como se vio anteriormente, se define como: información no conocida personalmente por la fuente, pero corroborada por otra información ya registrada y donde la fuente ha sido confiable en la mayoría de los casos (Consejo Europeo 2012/1). De ser efectivamente el caso, las conclusiones de Statewatch serían adecuadas. Sin embargo, para que un dato sea corroborado por un anterior en cuestiones relacionadas con grupos criminales organizados y de delitos serios y que no fuera correcto, implicaría que las partes que la suministran se encuentran en contubernio en el mismo sentido o que fueron manipulados para entregarla. Cuestión que para el tipo de información que utiliza Europol sería por lo menos extraño, ya que además de los controles de seguridad de la información, es una institución que no ha sido acusada de

filtraciones o de gestionar información de forma incorrecta (Cuestionario 1 y 2, Moreno 2011; Simancas 2011).

Con la información recabada por Europol se elabora el documento final, el cual se encuentra compuesto por los siguientes apartados: 1) facilitadores criminales, 2) áreas criminales y 3) grupos criminales organizados (Consejo Europeo 2012/1). Los apartados se diferencian de los que se desarrollaron en los OCTA, pero en general mantienen la misma información. Los facilitadores son similares a los de los documentos anteriores, sin embargo en el SOCTA se encuentran identificados y explicados con mayor claridad. En la siguiente tabla se puede observar cuáles fueron los facilitadores identificados por Europol para el 2013. En ellos sobresalen dos cuestiones que generalmente no tienen que ver con la delincuencia que persigue la institución; la crisis económica y las actitudes y comportamiento público. Sin embargo, al ser dos cuestiones de gran importancia que pueden ayudar a que las actividades criminales se desarrollen de mejor manera y partiendo de que el documento busca ser holístico, se introducen como facilitadores estos elementos que de forma clásica no se relacionan con la seguridad.

Tabla XXI. Facilitadores criminales según el SOCTA 2013

Crisis económica	Actitudes y comportamiento público
Núcleos de transporte y logística	Beneficios vs riesgo y facilidad de acceso a los mercados
Comunidades de la diáspora	Internet y el comercio electrónico
Corrupción	Oportunidades de legislación y de cruce de fronteras
Estructuras de negocios legales	Robo de identidad y fraude de documentos

Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Europeo (2012/1).

En cuanto a las áreas criminales, como se puede observar en el siguiente cuadro, en comparación con el OCTA de 2011, no se encuentran grandes diferencias (Europol 2011/4). Las actividades económicas son englobadas en grandes apartados como el de crímenes económicos en donde se introdujeron el blanqueo de capitales y el fraude. El SOCTA continúa dividiendo en cuatro zonas geográficas a la Unión Europea para identificar las regiones donde se desarrollan las actividades criminales (Consejo Europeo 2012/1). Desaparecieron los ya mencionados *Hubs* del OCTA y se creó un apartado especial en cada una de las subpartes del documento de consideraciones a futuro en las cuales de forma concisa se explica las tendencias que se deben de observar y de las que las agencias de seguridad deben de estar pendientes.

Tabla XXII. Áreas criminales del SOCTA 2013

Drogas	Crímenes económicos
Falsificación	Delincuencia informática

Crímenes contra las personas	Crímenes medioambientales
Delitos organizados contra la propiedad	Tráfico de armas

Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Europeo (2012/1).

El documento, por los temas o en forma, no varía con demasiada del reporte OCTA, sin embargo el contenido cambia sustancialmente. En el SOCTA no se da un estado de la situación sino que se apuntan las claves de las actividades criminales, así como el uso de las estructuras legales y las tendencias generales. Se incluye un apartado de recomendaciones, donde se explican las modificaciones que se deben de efectuar en los sistemas de seguridad para enfrentar las tendencias de las actividades criminales, así como los puntos sobre los cuales las agencias nacionales de seguridad deben de poner mayor atención para luchar con mayor eficiencia en contra de las actividades criminales.

Conclusiones

La instauración del principio y modelo de inteligencia a nivel europeo responde a un cambio de visión sobre el comportamiento del crimen organizado y el terrorismo. Esta modificación surge del avance en las tecnologías y en el desarrollo de nuevas metodologías para la toma de decisiones estratégicas y operativas. El principio de inteligencia estratégica en materia policial propicia compartir la información, datos e inteligencia entre las agencias nacionales de seguridad y sus funcionarios. Los elementos propuestos por Ratcliffe (2003 y 2007) y Peterson (2005) se observan en la forma de operar de Europol.

El Modelo Europeo de Inteligencia Criminal como explican Brady (2007) y den Boer (2007) es la guía para las actividades de Europol. La producción de inteligencia en Europol parece ser un paso natural conforme a los avances que se dieron en el campo del intercambio de información y de la conformación de ficheros de trabajo. Para ello, Europol ha desarrollado, en conjunto con actores académicos, metodologías que permiten que los productos finales sean rigurosos y útiles para los tomadores de decisiones. Dichos productos, en especial el enfocado en el crimen organizado, han evolucionado con el tiempo. Se partió de un documento de situación, el cual si bien lograba dar una visión general de las actividades criminales en la Unión Europea, no aportaba elementos específicos que pudieran ser de utilidad operativa. Las modificaciones metodológicas en los documentos, el OCTA y SOCTA permiten obtener mayor información sobre las actividades criminales, lo cual ha hecho que se vuelvan productos de referencia en seguridad.

La información para realizar el OCTA y SOCTA proviene de las mismas fuentes, incluyendo las abiertas. La diferencia fundamental entre estos dos documentos responde a la forma en que se

maneja la información. Para comenzar, los datos solicitados a las agencias nacionales de seguridad, se ha refinado e inclusive abierto a campos que no son identificados naturalmente con la seguridad y que se relacionan más bien con las condiciones, sociales, culturales y económicos de ciertas zonas geográficas. La inclusión de este tipo de información permite identificar el estado de la situación, las tendencias y prospectivas de una actividad criminal en un sitio e inclusive puede ayudar a la prevención de su crecimiento a partir del análisis de las cualidades y características específicas de los Estados Miembro.

Las prioridades y actividades de Europol se han modificado con el tiempo. El análisis del contenido de los informes OCTA demuestra que los planes que se puedan tener en la lucha contra la criminalidad y el terrorismo son cambiantes en cortos periodos de tiempos y que en la mayoría de los casos no se expresaron en los comunicados de prensa. Esta cuestión demuestra las complicaciones y elementos que implica la planeación de actividades dependientes de diferentes actores estatales y de la necesidad de desarrollar mayor conocimiento sobre los fenómenos criminales y terroristas para poder seguir una línea de acción que sea proactiva y no reactiva. Los documentos de inteligencia se ven beneficiados por el conocimiento que aportan los estados terceros y organizaciones internacionales, así como entes privados, lo cual se verá en el capítulo siguiente.

Capítulo 8. Los socios: Europol más allá de las fronteras de la Unión

Europea

Introducción

En el presente capítulo se analiza la cooperación y coordinación que efectúa Europol con estados terceros y organizaciones internacionales. Como se ha podido observar a lo largo de esta investigación, las actividades que se han mencionado de Europol están inscritas en la Unión Europea. Sin embargo, la transnacionalización e inclusive globalización de la criminalidad y el terrorismo (Jaime 2010), ha llevado a la institución a ampliar sus capacidades hacia extensiones territoriales no europeas en donde se cometen delitos que afectan a los ciudadanos de la Unión Europea. Con ello se busca crear un esquema de socios, en conjunto con las agencias de seguridad de los Estados Miembro y bajo la legislación europea, para luchar contra las actividades criminales y terroristas desde jurisdicciones que les son inaccesibles a las agencias de seguridad de los Estados Miembro (Andoura 2008).

Ante dicha situación, en este capítulo se analizan los acuerdos de cooperación que ha firmado la institución con estados terceros y organizaciones internacionales (Consejo Europeo 1995). Para ello se comienza con el estudio de las dos categorías de acuerdos: estratégicos y operativos instaurados por Europol. Una vez explicado lo anterior se realiza un análisis del proceso al que se expone Europol y el futuro socio para la firma de acuerdos. A partir de ello se hace un análisis del número de acuerdos que ha instruido el Consejo Europeo a Europol para su firma, así como el tiempo que han tardado en pactarse. Conforme a lo anterior se explican el tipo de acuerdos que firma Europol y su contenido. Esto se hace mediante las categorías impuestas por la institución, a las cuales se les incluye una subdivisión por el tipo de institución firmante: estados terceros y organizaciones internacionales. Esto se realiza con fines prácticos, para explicar el contenido de cada uno de los tipos de acuerdos, los cuales son diferentes.

En el caso del análisis de los acuerdos que se han firmado con estados terceros, se efectuó un estudio de caso en donde se eligió un acuerdo representativo, en el que aparecen todos los elementos que se encuentran en el resto de su tipo. Asimismo, se analizaron las razones para que el Consejo Europeo instruyera a Europol para su firma. En el caso de las organizaciones internacionales no se pudo hacer un estudio de caso representativo, ya que ante la variedad de actividades que realizan es más interesante conocer el tipo de acciones que acordaron, así como los resultados palpables que se han tenido. De esta forma, se creó un pequeño perfil del socio de

Europol en el que se explica la actividad a la que se enfoca, así como al tipo de información y datos o inteligencia que se compromete a intercambiar o las actividades que realizan en conjunto.

Con el análisis propuesto, como último capítulo de esta investigación, se busca cerrar paradójicamente con el tema con el que se inició: la coordinación y cooperación policial. Esto se hace con la finalidad de que se tenga un entendimiento de que los temas analizados a lo largo de este estudio se inscriban en un ambiente en el cual para funcionar adecuadamente Europol, necesita ampliar sus miras más allá de la Unión Europea. Esta cuestión impacta en los capítulos anteriores, ya que conforme la institución recaba mayor información e inteligencia, obtiene experiencias no europeas y accede a conocimiento sobre actividades criminales que pueden ser catalogadas como lejanas, se robustecen sus capacidades de entender los fenómenos que se desarrollan en el planeta, de funcionar como enlace entre instituciones y de apoyar las acciones de seguridad que se llevan a cabo todos los días en contra de la criminalidad y el terrorismo a nivel mundial.

Por qué son necesarios los acuerdos con los socios

En la lucha para prevenir, perseguir y reprimir las actividades del crimen organizado y el terrorismo es necesaria la cooperación y coordinación internacional. Como se ha visto, las actividades criminales bajo el mandato de Europol son caracterizadas por su transnacionalización (Consejo Europeo 1995 y 2009/4). Ésta no solamente se inscribe a la Unión Europea, sino que abarca a todo el planeta. El desarrollo tecnológico y de los medios de transporte han acercado al continente a zonas geográficas que físicamente se encuentran lejanas, esto ha sido aprovechado por organizaciones criminales y terroristas de África, Latinoamérica y Asia para dañar la seguridad de los ciudadanos europeos. Ante esta situación, los Estados Miembro han firmado acuerdos bilaterales de cooperación con diversas naciones para poder hacer frente a las actividades criminales. Sin embargo, la existencia de una institución como Europol, abre un nuevo canal multilateral que puede ser aprovechado para que los Estados Miembro obtengan información y datos conforme a la normativa europea en conjunto.

En este sentido, Óscar Jaime-Jiménez y Lorenzo (2010: 174-175) explican que *La liquidación del sistema de equilibrios bipolar tras la caída del Muro de Berlín; la creciente relativización del peso del Estado como actor internacional; la aceleración del proceso de globalización; la creciente interdependencia de las economías; el incremento de la movilidad de los capitales; el fuerte aumento de las comunicaciones y el comercio; los desplazamientos masivos de poblaciones y el crecimiento de las desigualdades constituyen el marco de una nueva situación donde se incrementa la ambigüedad entre lo lícito y lo ilícito, y donde las posibilidades de enriquecimiento se elevan,*

tanto para los empresarios legítimos como para los elementos y grupos criminales. Estos factores imponen un escenario inquietante a los estados que deben adaptarse a las nuevas circunstancias si pretenden mantener una hegemonía relativa entre el resto de los actores globales, donde la criminalidad organizada ocupa un lugar preferente. Conforme a lo anterior, para que Europol pueda gestionar adecuadamente la cooperación policial europea mediante instrumentos eficaces, necesita ampliar su espacio de acción, mediante la cooperación con estados terceros y organizaciones internacionales.

Las actividades criminales bajo la esfera de acción de Europol son transnacionales. Esta característica se suele ejemplificar comúnmente con la organización Al Qaeda. La cual ha demostrado contar con capacidades operativas en al menos cuatro continentes y de forma amorfa se ha estructurado en una suerte de redes⁵, que han aprovechado los medios de comunicación para efectuar propaganda a favor de sus causas. Esa situación, eminentemente transnacional, también ha sido aprovechada por otras organizaciones terroristas. La utilización de las diferentes jurisdicciones ha sido aprovechada por ETA, IRA, FARC y Hezbolá (de la Corte 2006; Burleing 2008) para continuar actuando fuera de la mira de las agencias de seguridad de las naciones afectadas por sus actividades, desde sitios donde no se les perseguía. En muchos casos las actividades terroristas han tenido vínculos con el crimen organizado, inclusive algunas de ellas están catalogadas en los códigos penales como delitos (Shelley 2005). Cuestiones como la falsificación de documentos, la adquisición de artefactos prohibidos, el robo a instituciones financieras, el lavado de dinero o el tráfico de armas, son delitos independientemente de que la finalidad sea el terrorismo. De éstas, el crimen organizado no solamente se vincula con el terrorismo, sino que también ha sufrido una transnacionalización.

El crimen organizado desde hace unas décadas ha perdido la territorialidad. Las actividades de tráfico de armas, drogas y personas se encuentran en casi todas las naciones, las cuales de forma interconectada afectan a los ciudadanos (Naim 2006; Glenny 2008). Si bien en algunos casos se pueden llegar a identificar los lugares en donde comienza la actividad criminal, una vez que salen de este tipo de jurisdicciones y se insertan en las redes globales de movimiento de bienes y personas, es complicado conocer la forma en que se distribuyen y la forma en que afectan a las distintas naciones por las que pasan. Ante esta situación, la cooperación internacional entre las agencias de seguridad de la Unión Europea y estados terceros es necesaria en la lucha contra las organizaciones transfronterizas, transnacionales e inclusive globales. Ya que sin el intercambio de

⁵ Al Qaeda se caracteriza por contar con una organización de secciones territoriales, células individuos, con capacidad de acción propia e independiente de las decisiones de la cúpula de la organización. Ver en Reinares (2009), Hoffman (2005) y Rollins (2011) entre otros.

información y conocimientos sobre los grupos, actividades y personas se vuelve difícil identificarlas y desarticularlas.

Los estados, ante una situación que escapa de su jurisdicción, tienen la posibilidad, como comentan Sami Andoura y Peter Immerman (Andoura 2008: 6), de ampliar sus capacidades a partir de la creación de redes o la firma de acuerdos en donde pueden participar actores terceros como organizaciones no gubernamentales e internacionales. Lo cual paradójicamente aplica al funcionamiento de Europol, ya que entre sus actividades se ha encargado de ampliar sus capacidades mediante la firma de acuerdos de asociación con estados terceros y organizaciones internacionales, con la finalidad de ser el centro de gestión de la cooperación policial internacional y buscar mejorar la respuesta de las agencias de seguridad de los Estados Miembro en contra de la criminalidad y el terrorismo.

Tipos de socios, acuerdos, procedimiento para su selección y firma de acuerdos

En la Convención de Europol (Consejo Europeo 1995) se acordó la firma de acuerdos de cooperación con organismos e instituciones fuera de la esfera de los Estados Miembro de la Unión, que pudieran apoyar en la prevención, persecución e investigaciones de las actividades criminales bajo su mandato. Como se ha comentado, el proceso de globalización y la transnacionalización de los delitos bajo la esfera de competencia de Europol hacen necesario que las instituciones encargadas de combatirlos tengan la posibilidad de ampliar sus capacidades más allá de las fronteras nacionales por las que se encuentran delimitadas, lo cual es aplicable inclusive a Europol.

Ante dicho fenómeno, Europol internacionalizó sus capacidades a través de la firma de acuerdos. Estos se dividen en dos categorías: estratégicos y operativos, a partir de los cuales las partes (estados terceros u organización internacional y Europol) se comprometen a transferir información y datos, conocimientos y entrenamiento, incluyendo en algunos casos los datos personales útiles para la identificación de las personas (Europol 2001, 2001/2, 2002, 2002/1, 2002/5, 2003, 2003/1, 2004/1, 2004/2, 2007/4 y 2012/1). Como se verá, la selección de los países candidatos para volverse socios de Europol se define por la proximidad geográfica, importancia en la lucha contra la criminalidad y el terrorismo, conocimientos e información especializada o por cuestiones puramente políticas que exceden cuestiones puntuales del campo de la cooperación policial internacional.

Para la firma de estos acuerdos se sigue un procedimiento al que los candidatos se deben someter para poder acceder a Europol. El primer paso es que el Director General de Europol proponga a la Junta de Administración la firma de un acuerdo de cooperación. En el documento que entrega se explican las razones por las que sería conveniente su firma, realiza una breve descripción de los

fenómenos criminales en el país, así como el estado de la cooperación entre el candidato y Europol (ésta se puede llegar a dar antes del acuerdo por encuentros informales o a partir de una triangulación entre estados u organizaciones). Cuando es aceptada la propuesta por la Junta, ésta la envía al Consejo de la Unión Europea para que sea también estudiada, una vez atendida es enviada al Parlamento Europeo en donde, en los comités de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos Internos y en el de Asuntos Externos, es discutida. Ya revisada por el Parlamento, éste toma una posición sobre la firma del acuerdo que transmite al Consejo. Una cuestión a resaltar es que de los órganos hasta ahora comentados, el único que no puede desechar la posibilidad de la firma del acuerdo es el Parlamento, con lo cual solamente expresa su opinión sin poder de veto, cuestión que lo deja fuera del esquema de toma de decisiones sobre este tema de Europol. Finalmente, una vez que el Consejo recibe los comentarios del Parlamento, el documento es votado en el pleno y para que se acepte es necesaria una mayoría calificada (Consejo Europeo 1995, 2012; Europol 2006/1).

Aceptado el documento por el Consejo, es notificada la Junta de Administración y al Director General de Europol, para que este último comience los contactos con el candidato para la firma del acuerdo de cooperación. La resolución de la lista de países potenciales para ser socios de Europol también es publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea. Durante el proceso de decisión es revisada la legislación o normatividad del Estado u organización candidato para asegurar la existencia de estándares equivalentes a las normas europeas en cuestiones relacionadas con la privacidad de datos. Esto se realiza a partir del envío, a las autoridades del Estado u organización candidato, de un cuestionario sobre las normativas de privacidad, el cual una vez respondido es analizado por la Junta de Administración y el Consejo Europeo en cuanto a la correspondencia con la legislación europea para proseguir con el proceso (Consejo Europeo 1995).

Durante el proceso de contacto de las autoridades de Europol encargadas de la valoración del candidato a ser parte del sistema de Europol, la Junta de administración es informada sobre el estado de las negociaciones cada seis meses y no se efectúan recomendaciones sobre los temas que deben de cumplir las autoridades nacionales para poder firmar un acuerdo de cooperación con Europol (Simancas 2011). Una vez zanjadas las diferencias legislativas y los requisitos impuestos por la Unión Europea, se diseña un borrador del acuerdo de cooperación y se presenta ante el Consejo para que sea votado y aceptado. Una vez aceptado por este órgano se firma, junto a un acuerdo especial para la confidencialidad de datos e información y se transmite la información del que va a ser el punto de contacto entre las instituciones. Finalmente, en el caso de los estados terceros, el acuerdo de cooperación es ratificado por el parlamento nacional para que posteriormente pueda entrar en vigor (Consejo Europeo 2009).

Como ya se ha comentado, en la Convención de Europol (Consejo Europeo 1995) se decidió la existencia de dos tipos de acuerdos para los estados terceros y organizaciones internacionales: los estratégicos y los operativos. Los acuerdos estratégicos se caracterizan por no transmitir datos e información que puedan identificar personas. Éstos están enfocados a la transferencia de información estratégica y técnica que mejore las capacidades analíticas de las agencias de seguridad, así como el entendimiento sobre los delitos y las organizaciones que los cometen. De esta forma, en general la información a transferir cubierta por este tipo de acuerdos se enfoca en productos de inteligencia como evaluaciones de amenazas o análisis de riesgo y los documentos que se elaboran para mejorar el entrenamiento de los oficiales de policía para que enfrenten conforme a las mejores prácticas los fenómenos criminales y terroristas.

Los acuerdos operativos, por su lado, incluyen las cuestiones señaladas de intercambio de información de los estratégicos y se les inserta la posibilidad de la transferencia de datos personales o todos aquellos que pudieran ser útiles para la identificación de una persona. Asimismo, como consecuencia de dicha transferencia, a este tipo de acuerdos se les complementa con un anexo en el cual se especifica la equivalencia de niveles de seguridad de la información y datos entre Europol y el país u organización firmante (Consejo Europeo 1995). En 2009 la diferencia de acuerdos desapareció para contemplar, como ya se comentó anteriormente, el intercambio de datos personales. Sin embargo, para que lo anterior se haga realidad Europol tiene que volver a firmar con todos los socios el nuevo tipo de acuerdos, los cuales estarán operativos una vez que completen el proceso descrito para su entrada en vigor (Consejo Europeo 2009/2).

Como se verá en la próxima tabla, en el periodo de 2000-2012, el Consejo Europeo ha autorizado a Europol a comenzar las negociaciones para la firma de acuerdos de cooperación con cuarenta y dos estados terceros. Como se puede observar en la siguiente tabla, de éstos doce no se han firmado, diecisiete han sido firmados. Mientras que trece corresponden a países que se volvieron miembros de la Unión y que gozan del estatus de Estado Miembro, solamente en una ocasión se firmó el acuerdo antes de su incorporación (Rumania), por lo que los restantes doce se puede decir que nunca se formalizaron ni se formalizarán. En la misma tabla también se puede observar que a un año de la entrada en operaciones de Europol se dio el mayor número de autorizaciones para la firma de los acuerdos, veintitrés. Mientras que en los trece años restantes sólo se propusieron diez y nueve estados para ser socios de Europol. De los acuerdos firmados, los que menos tiempo han tardado han sido los de Islandia, Montenegro y Noruega, donde las negociaciones duraron un año. Mientras que la Nación que mayor tiempo ha tardado en firmar fue Serbia, con cuatro años de negociaciones. Esto apartando a los estados terceros con los cuales no se han podido formalizar los acuerdos. Ante

ello, de forma acumulada, la firma de los acuerdos asciende a 62 años, lo cual nos da una media por país de tres años y cinco meses de negociaciones para su firma (Consejo Europeo 2000 y 2002/1).

Tabla XXIII. Estados terceros autorizados para la firma de acuerdos de cooperación con Europol

2000	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2009	2012
Bolivia	Mónaco	Albania	Australia	Israel	China	Montenegro	India	Brasil
Bulgaria		Bosnia Herzegovina	Moldavia		Liechtenstein		Serbia	Emiratos Árabes Unidos
Canadá		Croacia	Ucrania					Georgia
Chipre		Macedonia						México
Colombia		Yugoslavia						
Eslovaquia								
Eslovenia								
Estados Unidos de América								
Estonia								
Hungría								
Islandia								
Letonia								
Lituania								
Malta								
Marruecos								
Noruega								
Perú								
Polonia								
República Checa								
Rumania								
Rusia								
Suiza								
Turquía								

Fuente: Elaboración propia con datos de Consejo Europeo (2000, 2002/1, 2009, Consejo Europeo 2009/4 y 2012).

	Firmados
	Pendientes
	Naciones que entraron a la Unión Europea

Los datos presentados nos indican que el proceso por el que pasan los candidatos para firmar un acuerdo implica un tiempo, en el que se analizan en diversos órganos europeos las condiciones de los candidatos. Una cuestión importante que nos puede explicar los tiempos para la firma e incluso la razón de que ésta no se realice, son los requisitos legales europeos sobre la protección de datos. Esta cuestión parece ser la que mayor interés despierta y no es para menos, ya que como se ha visto en el capítulo de información las medidas de seguridad para los datos son amplias y están

encaminadas a la adecuada persecución de los delitos dentro de un marco de libertades y privacidad ciudadana. Lo cual hace necesario que la reglamentación de los estados terceros se encuentre acorde con las normativas europeas, así como que el trabajo de las agencias nacionales de seguridad sea respetuoso con los derechos ciudadanos.

Junto con los acuerdos firmados con los estados terceros, Europol ha firmado catorce acuerdos de cooperación con organizaciones internacionales. De éstos, once han sido con organizaciones europeas y dos con internacionales. En promedio el tiempo de firma de los acuerdos es menor al de los estados terceros situándose en dos años y medio⁶. Las firmas que se dieron en el menor tiempo fueron de un año y corresponden al Banco Central Europeo, Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, Interpol y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. Mientras que el acuerdo que más tiempo ha implicado ha sido el de la Escuela Europea de Policía con siete años (Europol 2008/2). Sin embargo, en este último caso el mandato que el Consejo le dio a Europol para iniciar negociaciones fue cinco años antes de que comenzara funciones la Escuela, al año siguiente de que en la reunión de Tampere, donde el Consejo Europeo acordó el establecimiento de la Escuela (Consejo Europeo 1999/3).

Acuerdos estratégicos con países terceros

Europol firmó nueve acuerdos estratégicos de cooperación con países terceros (ver siguiente tabla). Siete de ellos corresponden a países de la península Balcánica y los dos restantes a Rusia y Colombia (Europol 2014). Los acuerdos responden a las actividades criminales que se desarrollan en dichos territorios y que afectan a los estados de la Unión Europea. La península Balcánica, desde al menos el 2004 es señalada en el OCTA (Europol 2004) como una zona criminal de observancia. El documento de 2006 (Europol 2006/5) se refiere a los impactos criminales en Italia y Grecia de las organizaciones criminales balcánicas. Al año siguiente, en el mismo documento (Europol 2007/3), colocaba a los países de la zona como centros de oportunidades criminales por las turbulencias que vivían, las cuales propiciaban actividades como el tráfico de drogas o la migración ilegal. En 2009 (Europol 2009/2) la zona fue identificada como una zona de tráfico de drogas, migración ilegal y falsificación del euro. Por lo que es explicable que Europol pusiera una atención especial a dicha zona para mejorar la persecución de los delitos a partir de acuerdos de cooperación. Por su lado Colombia y Rusia fueron las otras dos naciones que también firmaron este tipo de acuerdos. En el primer caso responde a que el país ha sido el máximo productor de drogas y por

⁶ En el cálculo de la media se excluyeron las organizaciones europeas ENISA, Frontex, OHIM, y Sitcen por la falta de documentación oficial que acreditara la fecha de mandato a Europol para el inicio de las negociaciones.

ende el inicio de las rutas y redes de tráfico hacia Europa. Colombia ha sido el país productor de cocaína y España ha sido el primer consumidor de cocaína per cápita (ONU 2011 y 2012), Asimismo, las organizaciones criminales rusas trafican con personas y drogas sintéticas hacia la Unión, por lo que ante este tipo de delitos Europol obtiene de los servicios de seguridad información que permite prevenir y reprimir las actividades ilegales.

Tabla XXIV. Países terceros con acuerdos estratégicos

Albania	Macedonia
Bosnia Herzegovina	Rusia
Colombia	Serbia
Moldavia	Turquía
Montenegro	

Fuente: Europol 2009/4.

Los acuerdos firmados buscan que los Estados Miembro cuenten con información estratégica de las agencias nacionales de seguridad o las organizaciones internacionales, con el fin de que a partir de ésta puedan desarrollar planes en contra de los delitos. Europol, de tal forma, es receptora de información y datos de las actividades criminales que se desarrollan en dichos países. Por tanto le es posible analizar los fenómenos delictivos para proponer, a los Estados Miembro e inclusive a los terceros, medidas para reducir los delitos de tráfico ilegal de drogas, personas, falsificación de euros, etc. que afecten a los Estados Miembro.

Europol y el caso de la Federación Rusa

El acuerdo de cooperación firmado entre Europol y la Federación Rusa (Europol 2003/1) está conformado por 18 artículos y un anexo. A lo largo del documento se plasman las condiciones para el intercambio de información, conocimientos y entrenamiento en la búsqueda de mejorar la cooperación en el combate al crimen organizado transnacional serio como el terrorismo, el tráfico de drogas, personas, arte, sustancias radioactivas, etc. y los delitos relacionados con la migración como la explotación sexual.

En el documento (Europol 2003/1) se especifica que el acuerdo no incluye el intercambio de datos personales y que la coordinación debe sujetarse a los marcos legales que rigen a Europol, a la Federación y a la cooperación internacional. Asimismo, enumeran las cuatro áreas de cooperación acordadas: 1) información estratégica y técnica: los métodos criminales, el análisis de riesgo y métodos forenses, 2) intercambio de experiencia a través de seminarios, conferencias y de funcionarios públicos, 3) intercambio de manuales, legislación y/cualquier tipo de materiales

relacionados con la seguridad que sean útiles en el cumplimiento de objetivos de las partes, y 4) entrenamiento.

Con la Federación se definieron los cinco servicios de seguridad encargados de la implementación del acuerdo, entre ellos el Ministerio de Interior y los servicios secretos (FSB). Así como el punto de contacto nacional y el nombre de las personas acreditadas para la transmisión de información y datos desde la Federación Rusa. Esto último fue definido en los 60 días siguientes de la firma del acuerdo. También se especificó que en caso de alguna modificación en la estructura de seguridad, la Federación informaría inmediatamente a Europol sobre las repercusiones que ésta tendría en el acuerdo de cooperación (Europol 2003/1).

La asistencia o transmisión de información, se busca que sea rápida y completa en su ejecución. Para ello se acordó en el documento que la cooperación se realizaría a petición de la partes o por iniciativa de una de ellas. El procedimiento se daría mediante una solicitud por escrito que contuviera el nombre de la institución solicitante, el propósito y las bases legales para ejercer la solicitud. Al igual que en los intercambios entre los Estados Miembro, se abrió la posibilidad de que la información solicitada fuera denegada cuando se dañara la soberanía, la seguridad, el orden público y los intereses esenciales del Estado o cuando contradijera la legislación y los fines del acuerdo. En caso de que lo anterior sucediera, se dispuso que la parte que deniega la información o datos debiera de ponerse en contacto con la contraparte para encontrar la forma de asistirle sin dañar la normativa e intereses. Asimismo, en el caso de que la parte que solicita la información requiriera profundizarla se acordó que puede requerir datos adicionales para acometer el objetivo de la solicitud, mientras informe sobre los resultados propiciados por el intercambio (Europol 2003/1).

En el acuerdo las partes acordaron asegurar la confidencialidad en la transferencia y en el uso de la información y datos. Para ello pactaron un sistema de equivalencias de los niveles de protección, así como las circunstancias para la modificación de dichos niveles y las condiciones para su uso y su disseminación. Donde se incluyó que la información o los datos solamente se podían utilizar para lo que fueron solicitados y en caso de que se encontrara un uso alterno o complementario se debía de solicitar autorización de la contraparte. Finalmente en el acuerdo se expuso de forma explícita que para conservar la confidencialidad de la información y datos no se encontraba permitido compartirla con terceras partes (Europol 2003/1).

Europol y la Federación Rusa también acordaron en el documento (Europol 2003/1) participar en reuniones para encontrar espacios de mejoramiento del acuerdo y que Europol invitara a funcionarios rusos a las reuniones de las Unidades Nacionales. Esto debido a que se estableció el intercambio de oficiales de enlace que se pospuso hasta la firma de un acuerdo específico sobre el

tema. Asimismo, se plasmó que el acuerdo no podría dañar otro tipo de mecanismos de cooperación internacional (bilaterales o multilaterales). Finalmente en el mismo acuerdo se establecieron las responsabilidades por los gastos de su implementación y se estableció el lenguaje a utilizar en la transferencia de información y datos. Así como que las modificaciones al acuerdo sólo se pueden realizar de mutuo acuerdo. Lo cual para Europol implica, como ya se ha comentado, la necesidad de que los cambios sean aceptados por mayoría en el Consejo de la Unión Europea. Aunado a ello se estableció que las disputas que surjan por la implementación o aplicación del acuerdo se deben de solucionar a partir de consultas y negociaciones entre las dos partes (Europol 2003/1).

Acuerdos estratégicos con organizaciones terceras

Además de los acuerdos de Europol con estados terceros, tiene el mandato de firmar acuerdos con organizaciones terceras (Consejo Europeo 1995). Como se verá más adelante este tipo de acuerdos permiten a Europol intercambiar información y datos sobre las actividades criminales, así como desarrollar acciones para reprimirlas. Conforme a la siguiente tabla se puede observar que Europol ha firmado doce acuerdos de cooperación estratégica, de los cuales diez corresponden a organizaciones europeas y dos a internacionales. En la tabla se puede ver que las organizaciones europeas con las que firmó los acuerdos se especializan en alguna de las tareas de prevención o persecución de delitos como el tráfico de drogas y personas; falsificación de moneda y fraude. Mientras que las internacionales tienen amplia experiencia en la coordinación e implementación de medidas e investigaciones en contra de las actividades delictivas

Tabla XXV. Organizaciones europeas e internacionales con acuerdos estratégicos

Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información
Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión
Banco Central Europeo
Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea
Centro Europeo de Monitoreo en Drogas y las Toxicomanías
Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades
Comisión Europea
Escuela Europea de Policía
Oficina de Armonización del Mercado Interior
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
Organización Mundial de Aduanas

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (2009/4).

Conforme a la tabla se puede decir que los doce acuerdos de cooperación estratégicos se inscribieron con organizaciones especializadas en el monitoreo, persecución y análisis de las actividades criminales bajo su mandato y de aquellas relacionadas con los delitos. Como se puede ver la tabla anterior el número de organizaciones europeas es mayor, lo cual demuestra, que por lo menos en cuestión de organizaciones internacionales, Europol continúa siendo claramente europeísta. Sin embargo, los beneficios de dichos acuerdos son variados y complementarios, donde cada uno de ellos le da un valor agregado a Europol en su cumplimiento del mandato. Como se verá en las próximas páginas cada uno de los acuerdos tiene un objetivo diferente, dependiendo el área de experiencia y conocimientos de la organización firmante y por lo tanto también en resultados.

Como hemos visto la cooperación con las organizaciones internacionales permite a Europol, por un lado, ampliar el alcance de sus productos con información confiable de organizaciones con capacidades de análisis de fenómenos criminales internacionales que se escapan del ámbito de la Unión Europea. Y por otro lado, la especialización de las instituciones con las que coopera le permite a Europol allegarse de información y experiencia sobre fenómenos específicos. La suma de estos dos componentes, como veremos, permiten que los productos de Europol: el OCTA, Reporte de Tendencias y Situación del Terrorismo en la Unión Europea (TE-SAT) y los específicos sobre fraude y drogas, entre otros, se enriquezcan con visiones y conocimientos que por el momento no se encuentran en Europol y cuenten con una mayor precisión en la evaluación, valoración y análisis de dichos fenómenos. Junto a los productos analíticos, la cooperación entre las organizaciones internacionales y Europol, permite un intercambio de experiencias y conocimientos que no necesariamente se ven plasmados en documentos públicos. Asimismo, permiten compartir actividades de formación, a partir de seminarios, conferencias y encuentros para tener un mayor entendimiento entre las organizaciones sobre sus fines y funciones. Lo cual ha dado como resultado diversas acciones conjuntas encaminadas a fortalecer la lucha contra las actividades criminales, externas e internas que afectan a la Unión Europea.

Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información

Europol firmó el acuerdo estratégico con la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA) (Europol 2014) en junio de 2014. Esta agencia está dedicada a la seguridad informática a partir del intercambio de información, mejores prácticas y conocimiento. Asimismo, es un canal de comunicación y apoyo entre los Estados miembro para asegurar el buen funcionamiento de la red, cuestión que lleva a cabo en conjunto con la Comisión Europea y las empresas privadas. Éstas con apoyo de la ENISA buscan la solución de problemas de productos de

hardware y software. También buscan identificar y desarrollar las vías para mejorar la seguridad, se dedican a la recolección y análisis de datos, a la identificación de riesgos emergentes y a la promoción de evaluación de riesgos y de métodos para gestionarlos (ENISA 2014; Europol 2014/1).

Por ello en el acuerdo se comprometieron las partes a intercambiar información y datos y experiencia; a la elaboración de informes de situación, de reportes de análisis estratégico y de mejores prácticas. Así como al desarrollo de capacidades mediante entrenamiento y la sensibilización sobre la importancia de la seguridad en la red y en la información. Asimismo, a partir del acuerdo, Europol a través del EC3, es parte del grupo permanente de socios y asesores de ENISA, mientras que esta última participa en la Junta del Programa del EC3. Los productos que han creado en conjunto hasta el momento se enmarcan con la mitigación de los *Botnets* y las mejores prácticas para la respuesta en emergencias (ENISA 2014; Europol 2014/1).

Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembro de la Unión Europea

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembro de la Unión Europea o Frontex firmó un acuerdo de cooperación estratégico con Europol en 2008 (Consejo Europeo 2014). Esta agencia se encuentra dedicada a la coordinación de la vigilancia y control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, terrestres, marítimas y aéreas. Por lo tanto controla los puntos de introducción de bienes o personas ilegales, lo cual repercute en el desarrollo de las actividades ilegales al interior del territorio europeo (Frontex 2010). La cooperación de las dos organizaciones europeas supone una mejora de los instrumentos de detección de Europol sobre las actividades criminales que se inician en otro país y que se insertan en la Unión, con lo cual Frontex apoya en la detección de las rutas criminales externas.

Las dos partes acordaron intercambiar información estratégica y análisis relacionado con la migración ilegal y los delitos transfronterizos. Con ello Europol apoya a Frontex en la elaboración de los documentos de Evaluación de Riesgos, de las rutas migratorias y de la Red de Análisis de Riesgo de Frontex (FRAN) que se publican anualmente. Mientras que Frontex auxilia a Europol en el Boletín de Migración Ilegal y en la OCTA (Consejo Europeo 2011). Por otro lado acordaron la participación en los equipos operativos conjuntos de investigación, lo cual les ha permitido participar en las operaciones *Indaho* (Frontex 2012), *Hammer* (Frontex 2010) y *Hermes* (Frontex 2011). La primera estuvo enfocada en la lucha contra del tráfico ilegal de drogas, se realizó en mayo de 2012 y participaron las dos agencias y diez Estados Miembro, las cuales lograron el decomiso de más de doce toneladas de hachís y el arresto de treinta y cinco personas. Por su lado, la

operación *Hammer* se enfocó en la introducción ilegal de personas a la Unión, y la *Hermes* en la identificación de las nacionalidades de los inmigrantes detenidos.

Banco Central Europeo

Europol también firmó un acuerdo estratégico con el Banco Central Europeo (BCE) (Europol 2002) para la lucha conjunta contra la falsificación del Euro. Este acuerdo es singular ya que la relación entre las dos instituciones es diferente a las demás con las que ha firmado acuerdos Europol. Ya que, como se ha comentado anteriormente, esta última institución fue nombrada en 2005 responsable de la Oficina Central para la Lucha contra la Falsificación del Euro (Consejo Europeo 2005/5). Por lo cual Europol tiene el mandato de centralizar la investigación para la prevención, la lucha contra la falsificación del Euro y del envío de información clave para contrarrestar el delito a las oficinas centrales de las agencias de seguridad de los Estados Miembro. Así mismo, dentro de sus funciones relacionadas con el Euro, Europol concentra la información sobre las nuevas monedas y las que salen de circulación; así como las características técnicas y visuales de las formas de pago falsificadas útiles para su identificación. Estas cuestiones las divulga entre los Estados Miembro, los terceros y las organizaciones internacionales, para la apropiada persecución del delito.

La información intercambiada entre Europol y el BCE ha permitido la elaboración de productos estratégicos como manuales sobre la actuación ante la falsificación del Euro, documentos de alertas tempranas sobre métodos de alteración de monedas y talleres o seminarios de formación a funcionarios para la identificación de las monedas ilegales. En la parte operativa, Europol, gracias al conocimiento que tiene sobre el Euro, actúa en conjunto con las agencias nacionales de seguridad en el desmantelamiento de organizaciones criminales dedicadas a la falsificación, dentro y fuera de la Unión. Finalmente el Banco contribuye en los informes OCTA y el TE-SAT mediante el envío de información a Europol (Europol 2002).

Centro de Análisis de Inteligencia de la UE

El acuerdo de cooperación entre Europol y el Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea (SitCen) se firmó en 2005 y es un documento reservado o confidencial que no se encuentra en la página de internet de Europol. Sin embargo, se puede acceder a información sobre él a partir de los reportes anuales de análisis de terrorismo (TE-SAT) (Europol 2007/5, 2008/4, 2009/3, 2010/6 y 2011/6) en donde se menciona el apoyo del SitCen en la elaboración de estos documentos. Cuestión que no sucede con el OCTA y que apoyaría la idea de Simancas (2011), de que el tema de terrorismo es parte esencial y semi-exclusiva de las agencias de inteligencia como el SitCen.

Con el acuerdo de cooperación Europol tiene acceso a la información e inteligencia militar del SitCen (Díaz 2009: 178), la cual está fundamentalmente relacionada con las actividades terroristas fuera de la Unión europea. Con esta asociación, Europol ha mejorado los informes TE-SAT y permitió que se acercara a la esfera militar. Esta última cuestión no es nueva, ya que como se ha comentado, algunas de las instituciones de los Estados Miembro que cooperan con Europol son de corte militar. Esto le da un valor añadido a Europol ya que no solamente coopera con autoridades civiles, sino también con las militares a nivel europeo para la represión de los delitos bajo su mandato.

El trabajo conjunto de las dos instituciones en contra del terrorismo se pudo observar en la respuesta que se dio ante los atentados que sufrió la ciudad de Londres el 7 de julio de 2004. En donde por iniciativa del coordinador antiterrorista de la Unión Europea Gis de Vries, el SitCen envió a funcionarios de enlace a Europol con la finalidad de evitar duplicidad de esfuerzos institucionales en la investigación (Europol 2006/3 y 2009/4). Esta cuestión contrasta con las palabras del director de Europol Max-Peter Ratzel (Europol 2004/4), quien el mismo año comentó que uno de los retos a los que enfrentaba la institución era el intercambio de información con el SitCen, lo cual nos habla de las dificultades de la cooperación y coordinación en este campo criminal.

Pese a las dificultades expresadas por Ratzel, el TE-SAT de Europol se produce en parte gracias a la información proporcionada por el SitCen. En 2007 el mismo funcionario agradeció las aportaciones de datos y análisis del centro para la elaboración del informe sobre terrorismo (Europol 2007/3). En los siguientes años el SitCen ha colaborado en la producción de este informe con información e inclusive ayudó en el diseño de la metodología utilizada para su confección. Paralelamente, el SitCen apoyó a Europol en el desarrollo de los mecanismos de evaluaciones a futuro, documentos que son restringidos al público (Europol 2011/1).

Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías

El acuerdo de cooperación con el Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías (OEDT) se firmó en 2001 (Europol 2001/2). Se encuadró en el intercambio de información, según el documento, en asuntos relacionados con drogas, actividades asociadas al blanqueo de capitales y precursores químicos, en busca de mejorar el uso de la información y de los recursos de las dos instituciones (Europol 2001/2). Ante ello, Europol suministra datos y conocimiento al OEDT sobre la producción, tráfico, mercados y crímenes relacionados con drogas, los cuales son utilizados en la producción de los informes del Observatorio (OEDT 2009 y 2011). Europol asimismo, participa en el sistema de alerta temprana de nuevas drogas y es parte del grupo que elabora la evaluación científica de las amenazas de las nuevas sustancias psicotrópicas, mediante la evaluación de las

características y las opciones para controlarlas (Consejo Europeo 2005/3). Como resultado de este trabajo, Europol y la OEDT han publicado conjuntamente un manual de directrices operativas para el sistema de alerta temprana y reportes sobre nuevas sustancias psicotrópicas; un documento sobre drogas ilícitas (anfetaminas, metanfetaminas, éxtasis, cocaína, heroína y cannabis) y sus mercados, y un registro de los datos que identifican las pastillas de éxtasis (OEDT 2009 y 2011).

Por su lado el OEDT aporta información a Europol para la elaboración del OCTA y el TE-SAT (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 80). Parte de dicha información es la relacionada con la estadística y datos sobre la frecuencia de uso de drogas, los resultados de investigaciones científicas sobre la salud de los consumidores. Asimismo, a partir del acuerdo, Europol participa en la *Red Reitox* encargada de estandarizar los procedimientos para la colecta de información en el tema de drogas y de monitorear, analizar e interpretar datos y reportes y diseminarlos entre sus miembros para informar a nivel nacional sobre el uso y abuso de las drogas (Europol 2005/1).

Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades

El acuerdo entre el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (ECDC) y Europol se firmó en octubre de 2011 (Europol 2012/1). En él se acordó cooperar para apoyar a los Estados Miembro y las instituciones de la Unión Europea en las acciones contra las amenazas a la salud pública provenientes de las actividades terroristas o criminales. Asimismo, establecieron, para cumplir con los objetivos, apoyarse con asistencia mutua, evaluaciones de amenazas y evaluación de riesgos, manejo de crisis, comunicación de crisis y entrenamiento (Europol 2012/1). Si bien el acuerdo se firmó en 2011, la cooperación entre las dos instituciones se puede rastrear hasta 2005, cuando informalmente Europol apoyó al Centro en el desarrollo de técnicas de epidemiología forense (ECDC 2005). Posteriormente, y también antes de la firma del acuerdo en 2009, las partes reforzaron la cooperación en la preparación para eventos donde la salud pública puede estar en riesgo por la liberación intencional de agentes biológicos (ECDC 2010). Europol en el mismo año recibió una alerta del ECDC ante la posibilidad de que la contaminación del agua en un hotel fuese intencionada (ECDC 2010/1) y también fue contactado para la identificación de un posible brote de *Ántrax* entre los usuarios de drogas en Escocia y Alemania (ECDC y OEDT 2010).

En 2011, con el acuerdo en marcha, Europol participó en el taller *Perspectivas europeas para la cooperación interinstitucional en el ámbito de la NRBQ relacionados con amenazas y riesgos*, en el cual se intercambiaron experiencias y estrategias de colaboración (ECDC 2012/1). Fue consultado por el ECDC sobre la veracidad de un reporte de sospecha sobre la fabricación de un arma biológica, en Granada, España, de un estudiante mexicano (ECDC 2013). Y para el año siguiente Europol participó en un grupo conformado por la ECDC para la evaluación de las condiciones de

seguridad de su sede en Estocolmo en busca de mejorarlos. Lo anterior dio como resultado un estudio comparativo de los niveles de seguridad de la sede de Europol y del ECDC que permitió su mejora (ECDC 2012).

Comisión Europea

El acuerdo entre la Comisión Europea y Europol se firmó en 2003 (Europol 2003). La Comisión es el órgano en donde se encuentran todos los intereses de la Unión y se enfoca en proponer nueva legislación (después de consultar con las instituciones europeas y/o Estados Miembro) al Parlamento Europeo y su adecuada aplicación. En el acuerdo se plasma que el objetivo es la búsqueda de la cooperación efectiva entre las partes con respecto a la prevención y el combate al crimen internacional serio. Para cumplir el objetivo, Europol se comprometió a transmitir reportes o documentos de evaluación de amenazas, análisis de riesgo, del desarrollo de tecnologías, tipos y métodos criminales y datos estadísticos; e inclusive información que se encuentra en el Sistema de Información de Europol (Europol 2014).

Europol, al ser sede de la oficina encargada de la vigilancia e investigación de la falsificación del Euro, se comprometió también a entregar información a la Comisión sobre las tendencias y los circuitos ilegales de la moneda. Así como reportes sobre la información recabada de esta actividad en estados terceros e inteligencia e información sobre las actividades de Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), de la que se hablará en las próximas páginas. Se acordó también que Europol, a través del Centro Europeo Técnico y Científico (ETSC), proporcione información sobre los métodos de producción de moneda, decomisos y sobre las investigaciones y la falsificación de monedas (Europol 2003).

Escuela Europea de Policía

El acuerdo de cooperación entre la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y Europol se firmó en 2007 (Europol 2007/4). La escuela se dedica a apoyar a los funcionarios de seguridad a comprender los sistemas de seguridad de los otros Estados Miembro, así como a la formación de los oficiales (Díaz 2009: 184-185). Por ello, y ya que parte de las actividades de Europol se enfocan en el entrenamiento de funcionarios de seguridad, las dos organizaciones acordaron cooperar en la instrucción de los oficiales policiales con mayor antigüedad, mediante seminarios, cursos y conferencias; y con el desarrollo e implementación de una currícula común. Así como de mantenerse informados sobre los programas y actividades de formación (Europol 2007/4).

Europol es miembro de la Junta de Gobierno de CEPOL sin derecho a voto, lo cual no impide que participe en las decisiones sobre los cursos que ofrece la Escuela, para que se adapten a la agenda

de prioridades definidas por el OCTA (CEPOL 2011). Asimismo, Europol, entre 2007 y 2010, participó en 134 cursos de CEPOL, de diversas temáticas, entre los cuales se encuentran el funcionamiento de Europol y el desmantelamiento de laboratorios de drogas (CEPOL 2011/1). Respecto a dichos cursos, Europol es uno de los temas de las guías de entrenamiento, manuales y guías de estudio, e inclusive existe un módulo especial de aprendizaje a distancia sobre la Agencia. CEPOL por su lado, dio acceso a Europol al sistema de información de fuentes abiertas de base científica eDoc, se comprometió a informarlo sobre los nuevos proyectos y actividades y participa en el diseño y desarrollo de actividades de entrenamiento, y en los viajes de estudios de los funcionarios de seguridad (Europol 2007/4).

Oficina de Armonización del Mercado Interior

El acuerdo de cooperación entre Europol y la Oficina de Armonización del Mercado Interior (OHIM) se firmó en 2013 (Europol 2014). Esta última organización está enfocada a la protección de la marca comunitaria y al dibujo o modelo comunitario registrado. De esta forma es la institución encargada de la regulación de los derechos de propiedad intelectual en la Unión Europea. El acuerdo abarca el intercambio de información para la prevención y lucha contra los crímenes relacionados con la propiedad intelectual. Por ello, en el corto lapso del acuerdo, las dos instituciones europeas han participado en conjunto en la elaboración de seminarios y conferencias temáticas. Asimismo, han convocado a reuniones conjuntas para el intercambio de información, buenas prácticas y nuevas tendencias. Finalmente, otro de los resultados ha sido la participación del OHIM en la elaboración del OCTA en la parte relacionada con la falsificación de productos (OHIM 2014).

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito

El acuerdo entre la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y Europol se firmó en 2004 (Europol 2004/3). En él se plasmó que la cooperación se basaría en el intercambio de información sobre las metodologías de recolección de datos, estudios estadísticos, monitoreo criminal, identificación temprana de tendencias emergentes o presentes y análisis estratégico (ONU 2004). En este sentido las dos instituciones intercambian información sobre los descubrimientos en el campo de las drogas y los proyectos relacionados que desarrollan. A partir del acuerdo se abrió un espacio para el intercambio de visiones sobre los temas de drogas, así como de consulta sobre políticas públicas y de asistencia en el diseño e implementación de actividades técnicas (Europol 2004/3).

La cooperación se observa en la práctica, con la elaboración conjunta de manuales de procedimientos e investigación. Ejemplo de ello es el documento de Entrenamiento básico en

procedimientos de investigación del contrabando de personas, publicado en 2010. En éste, Europol apoyó en los módulos relacionados con el entrenamiento para la prevención y combate al contrabando y dio asistencia técnica a la UNODC para realizar el manual (UNODC 2010). Junto a dichas actividades de colaboración, Europol ha participado en las reuniones de los Grupos de Expertos para el análisis de los delitos, entre ellos el tráfico de personas. Finalmente la UNODC comparte información con Europol para la producción de los reportes anuales, OCTA y TE-SAT (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 80).

Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

El acuerdo de cooperación entre Europol y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) se firmó en 2003 (Europol 2004/1). La OLAF es un organismo que tiene como mandato investigar el fraude contra el presupuesto de la Unión y los delitos que se relacionan (Díaz 2009: 170). Las dos instituciones europeas acordaron intercambiar información referente al fraude, corrupción, blanqueo de capitales, la falsificación del Euro y cualquier otra actividad criminal que afecten los intereses financieros de la Unión Europea. Los documentos que suministran a su contraparte son los relacionados con las tendencias criminales, estructuras operativas de las organizaciones implicadas en las actividades criminales, vínculos existentes entre organizaciones criminales dentro y fuera de la Unión, estrategias de éstas, modus operandi, técnicas y formas de financiamiento de dichas organizaciones (Europol 2004/1).

En el acuerdo se abre la posibilidad de realizar reportes conjuntos, lo cual, por lo menos públicamente no se ha logrado. Sin embargo OLAF participa en la elaboración del OCTA y TE-SAT (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 80). En el acuerdo se estableció también que en el intercambio de datos e información puede incluir aquella que se encuentra en el Sistema de Información de Europol por un lado y del Sistema de Información de Aduanas de OLAF por el otro, así como cualquier otro tipo de base de datos de las instituciones (Europol 2004/1). Asimismo, las dos organizaciones intercambian información y documentos sobre los métodos para el análisis de datos, conocimientos y equipos tecnológicos; herramientas técnicas para la investigación, métodos para la recolección y análisis de datos y conocimiento y equipamiento tecnológico. Las dos instituciones han organizado, en conjunto con el Banco Central Europeo, las conferencias internacionales sobre la protección del euro y participaron y organizaron actividades de entrenamiento, grupos de trabajo, comités consultivos, seminario y talleres (Europol 2004/1).

Organización Mundial de Aduanas

El acuerdo de cooperación entre Europol y la Organización Mundial de Aduanas (OMA) se firmó en 2002 (Europol 2014). Esta organización tiene el objetivo de mejorar los controles

transfronterizos con normativas y procedimientos armónicos en las naciones, así como elevar los niveles técnicos, mejorar las herramientas y las técnicas para un adecuado movimiento de personas y bienes. En el acuerdo de cooperación las partes plasmaron consultas regulares mutuas sobre políticas públicas y el intercambio de información sobre actividades delictivas como el tráfico de drogas y armas o el contrabando de cigarros y tabaco.

Europol ha apoyado las actividades de la OMA en contra del blanqueo de capitales y la falsificación de medicinas. Participó en la Operación *ATLAS* (OMA 2009) enfocada en el contrabando de monedas alrededor del mundo junto a ochenta países. Y en *Athena* (OMA 2008) donde intercambió información con las agencias de aduanas para la identificación de las infracciones en los puntos aduaneros de tierra y aire. Paralelamente colaboran conjuntamente en la lucha contra el financiamiento al terrorismo y Europol participa en las conferencias internacionales organizadas por la OMA en temas como el tráfico de drogas (Europol 2014).

Acuerdos operativos con países terceros

Conforme a la Convención (Consejo Europeo 1995), además de los acuerdos estratégicos, Europol tienen el mandato de firmar acuerdos operativos con países terceros. Éstos se caracterizan, según la Convención, por permitir el intercambio de información estratégica, técnica y operativa entre Europol y el país firmante. La diferencia de este tipo de acuerdos, respecto a los estratégicos es, como se comentó anteriormente, la posibilidad de intercambiar datos personales de los ciudadanos europeos o aquellos que se internen en el espacio europeo (Consejo Europeo 1995). Dicha diferencia, aparentemente pequeña, entre este tipo de acuerdos y los estratégicos, es en la práctica una de las cuestiones de mayor sensibilidad para las agencias de seguridad y Europol. De esta forma la firma de estos acuerdos significa que los países terceros cumplen con las regulaciones en cuestión de protección de datos y que son confiables para las autoridades Europeas (Cabanillas 2010), con la finalidad de que se efectúe un uso adecuado de la información que no dañe a los ciudadanos y que su manejo se apegue a las regulaciones nacionales y europeas. Ante ello la información y datos referentes a nombres, direcciones, amistades, datos físicos, etc., son intercambiados entre las agencias de seguridad de los países firmantes y Europol, junto a los documentos producidos por las agencias nacionales de seguridad (Consejo Europeo 1995).

Como se puede observar en la siguiente tabla, Europol ha firmado diez acuerdos de este tipo. De éstos siete corresponden a naciones europeas, dos a países americanos y a Australia. Rumania y Bulgaria, países que firmaron los cuerdos en los primeros años del siglo XXI, hoy en día son miembros de la Unión. Por lo que como se comentó anteriormente los acuerdos de cooperación

quedaron obsoletos ante la adhesión de estos países a la Unión, que conlleva la aceptación de la Convención de Europol. Ante ello, los acuerdos operativos se reducen a ocho, y en los próximos años se tiene contemplada la incorporación de Croacia a la Unión, con lo cual solamente quedarán siete.

Tabla XXVI. Países terceros con acuerdos operativos

Australia	Islandia
Bulgaria	Noruega
Canadá	Rumania
Croacia	Serbia
Estados Unidos de América	Suiza

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (2009/4).

Los acuerdos firmados con estos estados terceros pueden responder a la cantidad de información que producen dichas naciones sobre los fenómenos criminales y terroristas. Especialmente se puede mencionar a Estados Unidos de América, nación que suele tener la mayor cantidad de información internacional sobre las diversas amenazas criminales y terroristas (Cabanillas 2010). Los acuerdos, como ya se comentó, se firman con la finalidad de que Europol obtenga información y datos sobre las actividades criminales que se desarrollan en estados terceros y que de alguna forma afectan la seguridad de la Unión Europea (Consejo Europeo 1995). Sin embargo, la Corporación RAND (Disley 2012: 114) identificó que no siempre este razonamiento es claro y que existen elementos de carácter político que inciden en la firma de los acuerdos, como probablemente sea el de Australia, ya que este país no se encuentra cerca de la Unión y si bien tiene una visión global de la seguridad de forma técnica, no es fácil identificar las razones que llevaron a la firma de un acuerdo con Europol que incluya datos personales, excepto que el acuerdo respondiera a la cooperación existente entre dicho país y el Reino Unido.

Europol y el caso de EEUU

El acuerdo de cooperación entre Europol y los Estados Unidos de América (Europol 2002/1) se firmó en 2001. Está conformado por 11 artículos y un anexo. A lo largo del documento se plasman las condiciones para el intercambio de información, conocimientos y entrenamiento, en la búsqueda de mejorar la cooperación en el combate al crimen organizado transnacional serio, como el tráfico de drogas y de sustancias nucleares y radioactivas; el contrabando y trata de personas, los delitos de terrorismo, contra la vida, la libertad, la propiedad, o los relacionados con la falsificación de moneda y formas de pago; y blanqueo de capitales.

En el documento (Europol 2002/1) se especifica que el acuerdo no incluye el intercambio de datos personales y que la coordinación debe sujetarse a los marcos legales que rigen a Europol, a los Estados Unidos de América y a la normatividad internacional. Sin embargo, un año después las dos partes firmaron un acuerdo complementario (Europol 2002/5) en el que se implementó un esquema para intercambiar datos e información personal. Ante esta situación, con los dos acuerdos, la relación entre Europol y las agencias de seguridad de los Estados Unidos de América se situó en la categoría de operativa y no de estratégica que es como inicialmente lo acordaron. El primer documento (Europol 2002/1) del acuerdo especificó que la información estratégica y técnica era la susceptible a ser intercambiada, lo cual fue ampliado a los datos personales en el segundo documento (Europol 2002/5). Lo anterior abrió la posibilidad al gobierno de los Estados Unidos de América y a Europol de transferir las señas particulares de una persona, su nombre e inclusive sus creencias religiosas, así como los documentos de análisis de riesgo, evaluación de amenazas y métodos, estrategias y planes de las agencias de seguridad para prevenir, detectar, suprimir e investigar actividades criminales.

Según el documento, tres tipos de actividades criminales complementarias a los delitos fueron contempladas en el acuerdo: 1) aquellas encaminadas a procurar los medios en la preparación de un acto criminal, 2) las actividades criminales cometidas para facilitar la realización de las acciones criminales y 3) los delitos realizados con el fin de dejar impunes los delitos (Europol 2002/1). Como se puede observar, dichas actividades pueden ser cuestiones no directamente relacionadas con los delitos bajo el mandato de Europol, ya que los medios de preparación o los facilitadores pueden ser eminentemente locales. Sin embargo se encuentran conforme a la reforma de la normativa de Europol de 2009 (Consejo Europeo 2009/4), en la cual se incluyen dichas actividades como parte de su mandato. Ante ello se explica lo que el Parlamento Inglés observó en el Comité sobre la Unión Europea (Parlamento del Reino Unido 2005/1: 4), donde plasmaron la inquietud sobre la disparidad en cuanto rango de intercambio de datos. Porque, según el Comité, los datos recibidos por Europol se enfocan a investigaciones sobre delitos transnacionales graves, mientras que la información y datos que reciben las instituciones de Estados Unidos de América, o ser utilizados para la persecución de actividades no transnacionales que inclusive podrían ser parte de jurisdicciones estatales, esto debido a los alcances de la Ley Patriótica (Gobierno de los Estados Unidos de América 2001) diseñada para contrarrestar al terrorismo, pero que en la práctica se enfrenta a la legislación europea de protección de libertades y privacidad.

A partir del primer acuerdo de cooperación (Europol 2002/1) las dos partes informaron recíprocamente los puntos de contacto y el intercambio de oficiales de enlace para efectuar el

intercambio directo de información y datos. Mientras que Europol es una sola institución desde donde se gestiona la transferencia, el gobierno de los Estados Unidos de América designó diecinueve servicios de seguridad encargados de la implementación del acuerdo. Entre los que se encuentran el Departamento de Justicia y de Defensa, la Agencia Central de Inteligencia el Servicio Secreto, y el Servicio de Alguaciles. Ante la variedad de autoridades que participan en el acuerdo de cooperación se definió un punto de contacto de Europol con los Estados Unidos de América: el Servicio Secreto. Mientras que para Estados Unidos de América se estipuló que las diecinueve agencias de seguridad pueden solicitar información a Europol de manera directa por escrito sin tener que acudir a un solo punto de contacto nacional que gestione la solicitud y transferencia (French Challenge Team 2008; EUInsight 2010: 2).

En el acuerdo complementario (Europol 2002/5) se encuentra una disposición especial para el gobierno de los Estados Unidos de América. En él se contempla la posibilidad de que la información que se les suministra sea compartida con terceras partes, en especial con entidades privadas. Si bien, como ya hemos visto, Europol mantiene relaciones con este tipo de entidades en la lucha en contra de ciertos delitos como la falsificación de moneda y otras formas de pago, las cuales se han visto plasmadas en la cooperación con empresas como Visa o Mastercard (EC3 2013), el rango de colaboración entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el sector privado es mucho más grande de lo que es el mandato a Europol, sobre todo en los temas relacionados con los delitos como el terrorismo (Gobierno de los Estados Unidos de América 2001), lo cual crea una disparidad en el acuerdo.

Una de las cuestiones que ha llamado la atención y que es útil para entender la relación de la Unión Europea y los Estados Unidos de América, en cuanto a los datos y la información, es el acuerdo para la transmisión de los datos de pasajeros (Europol 2012). Este acuerdo que no se encuentra directamente vinculado con Europol, pero participa junto a Eurojust y los gobiernos de los Estados Miembro, y ha sido ampliamente cuestionado por los parlamentarios europeos. Por un lado se ha llamado la atención sobre la falta de especificidad de los delitos que contemplaría el acuerdo. Se dejó claro que el delito a perseguir sería el crimen organizado, cuestión que puede ser extremadamente amplia por sus múltiples significados y por otro, el uso de los datos para la prevención, investigación o persecución de los delitos. Los cuales podrían salir de la esfera de las actividades criminales transnacionales serias, para dar paso a cuestiones que podrían entenderse como discriminación, como la negación de acceso al país por cuestiones de discurso político, vínculos sociales o creencias religiosas, lo cual podría estar violando la legislación Europea (Hynes 2011).

Acuerdos operativos con organizaciones terceras

Al igual que los acuerdos estratégicos, Europol firmó dos con organizaciones terceras (Consejo Europeo 1995), Eurojust, institución parte de la Unión Europea, e Interpol, el organismo de cooperación internacional policial con mayor experiencia. En dichos acuerdos se buscó el intercambio de datos personales que fueran útiles para la identificación de personas, así como de sus comportamientos, gustos y datos físicos. Para realizar las transferencias de la información se creó un sistema con puntos de contacto seguros con la finalidad de que no existiese la posibilidad de filtraciones de información, así como para eficientar las búsquedas en los sistemas de información y datos de las instituciones (Europol 2001 y 2004/2).

Tabla XXVII. Organizaciones europeas e internacionales con acuerdos operativos

Eurojust	Interpol
----------	----------

Fuente: Elaboración propia con datos de Europol (2009/4).

A partir de este tipo de acuerdos los productos OCTA y TE-SAT de Europol se vieron complementados con la participación de las dos organizaciones con el envío de información y datos (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 80). Junto a ello, las tres instituciones han realizado informes en distintos campos de la seguridad. Uno de los que hay que subrayar es el de la cooperación, debido a que las tres se enfocan a ella, tienen experiencias opuestas y conocimientos profundos sobre los factores que determinan que una agencia de seguridad participe en el intercambio de información sensible, sobre todo, en cuanto se refiere a los datos personales de sus ciudadanos. En conjunto, el acuerdo permite a las organizaciones realizar variadas actividades de formación, de coordinación e informativas para las agencias nacionales de seguridad, de la Unión y de países terceros. En ellas, la experiencia y conocimientos de las tres organizaciones se conjuntan en el análisis de los fenómenos criminales y sobre el funcionamiento, organización y retos para las agencias de seguridad de los estados. La experiencia de cada una de las instituciones les ha permitido participar activamente en el desarrollo de nuevas herramientas de investigación y cooperación policial en la Unión Europea (Europol 2001 y 2004/2).

La coordinación de las actividades de prevención y persecución de los delitos de Europol con Eurojust e Interpol, ha sido posibilitada por los acuerdos de cooperación. En ellos se instauraron puntos de enlace y el intercambio de oficiales de este tipo, con los cuales se busca que los intercambios de información y datos tenga una mayor velocidad (Europol 2001 y 2004/2). En situaciones operativas, esta figura permite en eventos masivos internacionales la presencia física de representantes de las tres organizaciones en el lugar de forma coordinada con el fin de evitar la

duplicidad de funciones y de crear un esquema funcional que les permita comunicarse con las autoridades nacionales correspondientes sobre posibles amenazas. Inclusive existe la posibilidad, gracias al intercambio y acceso a las bases de datos, de que alguna de las organizaciones sea el único punto de contacto y acceso, en este tipo de eventos, a la información y datos de las tres organizaciones (Europol 2001 y 2004/2).

Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea

El acuerdo de cooperación entre la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (Eurojust) y Europol se firmó en 2004 (Europol 2004/2). La función de Eurojust es la de facilitar la coordinación entre fiscales nacionales y apoyar las investigaciones criminales sobre crimen organizado (Díaz 2009). El acuerdo tiene el objetivo de cooperar en el combate a las formas serias del crimen internacional y de evitar la duplicación de funciones, a partir del intercambio de información estratégica, operativa y técnica, así como de la coordinación de actividades. Eurojust es la primera red permanente de autoridades judiciales establecida en el mundo, la cual ayuda a facilitar el suministro de asistencia legal internacional y la implementación de solicitudes de extradición (Europol 2009).

Las dos instituciones están enfocadas en la lucha contra el crimen organizado. Debido a ello, la cooperación y coordinación entre ellas era un imperativo. Asimismo, tienen el mandato de vincular a las agencias de seguridad y justicia en la persecución de sus objetivos. Europol y Eurojust han sido los ejes en la discusión y mejoramiento de la cooperación entre los Estados Miembro en el campo. Fueron las encargadas, junto a Frontex, de elaborar un informe sobre la mejora de la cooperación entre las agencias de la Unión en la lucha contra el crimen organizado. Asimismo, realizan reuniones de coordinación en las cuales se acuerdan las estrategias comunes, la planificación y coordinación de investigaciones y actuaciones simultáneas. Y son un lugar de reunión entre investigadores y fiscales de diferentes estados que trabajan en casos individuales o a nivel estratégico (Europol 2009).

Europol y Eurojust, tienen como mandato promover y gestionar la cooperación entre instituciones nacionales de seguridad. Por ello las dos instituciones han sido actores centrales en el análisis, desarrollo y evaluación de las herramientas de cooperación y coordinación en el campo de la seguridad y justicia. De esta forma, Europol participa en las reuniones de coordinación de Eurojust, así como en la red de expertos de equipos conjuntos de investigación y en los propios equipos en los cuales coordinadamente se han desmantelado organizaciones de contrabando de migrantes, entre otras (Eurojust 2012 y 2013/5). Eurojust, por su lado, envía información para la elaboración del OCTA y el TE-SAT (Parlamento del Reino Unido 2008/1: 80), y participa en los ficheros de

análisis de Europol sobre narcotráfico, ciberdelincuencia y piratería marítima, a través de un canal de comunicación seguro para el envío de mensajes entre las dos instituciones. La puesta en marcha de dicho canal para el envío de mensajes entre las dos organizaciones fue esencial para que éstos se realizaran, ya que en el acuerdo de cooperación se aceptó el intercambio de información y datos personales, entre los cuales se encuentran el origen racial, las opiniones políticas, las creencias religiosas, datos sobre la salud de la persona o su vida sexual. Ante ello se acordó que la solicitud de este tipo de datos la puede realizar cualquiera de las dos partes mientras le sean impuestos los niveles de seguridad acordados en la tabla de equivalencias, e inclusive la parte que suministra puede poner restricciones para su uso. Con ello, lo que se busca es asegurar la información conforme a la legislación europea de protección de datos (Europol 2004/2).

Una cuestión que sobresale de esta relación consiste en que se ha propuesto que Eurojust participe en los ficheros sobre terrorismo. Sin embargo, las autoridades nacionales se han negado a que tenga acceso a la información y datos de inteligencia de Europol, con lo cual, en referencia a dicho tema, no existe una relación que permita la persecución conjunta del delito (Europol 2004/2). Eurojust también participó en el proceso de establecimiento del Centro Europeo de Cibercriminalidad de Europol (EC3) y ha solicitado a Europol análisis cruzado de datos de inteligencia para la identificación de nexos criminales (Eurojust 2012). A partir de lo dicho, las dos instituciones han realizado seminarios de análisis en el ámbito del terrorismo, extremismo, trata de seres humanos, persecución del fraude al Impuesto al Valor Agregado, así como sobre el mejoramiento de los canales de cooperación entre los Estados Miembro, los obstáculos jurídicos y prácticos en la persecución de los delitos serios transnacionales, metodologías de la investigación y la acción judicial. Finalmente las dos organizaciones a partir de las unidades móviles de Europol participaron en operaciones contra la criminalidad sin duplicar funciones, a partir de un solo punto de enlace con las autoridades nacionales de las dos organizaciones (Eurojust 2012 y 2014).

Organización Policial Internacional

El acuerdo de cooperación entre la Organización Policial Internacional (Interpol) y Europol se firmó en 2001 (Europol 2001). Interpol es una red en agencias de seguridad donde participan 190 países, está dedicada a la mejora de la colaboración entre los gobiernos para la represión del crimen transnacional (Interpol 2015). El acuerdo busca mejorar la cooperación entre las dos instituciones en contra de los delitos serios de crimen organizado internacional (Europol 2001). Esto a partir del intercambio de información estratégica, operativa y técnica, la coordinación de actividades, el desarrollo de estándares, planes, acciones, entrenamiento e investigación científica (Europol 2001). El acuerdo se firmó en el tercer año de operaciones de Europol ante la similitud en los objetivos

institucionales y ante la posibilidad de ampliar capacidades al aliarse con una organización internacional de gran alcance y con amplia experiencia en el combate a las redes del crimen transnacional.

Las dos instituciones acordaron el intercambio de información operativa, entre ellas datos personales similares a los que intercambia Europol con Eurojust, que son los relacionados para la identificación de la persona, como lo son las características físicas, psicológicas, mentales, económicas, culturales o sociales (Europol 2001). Acordaron que esta información solamente puede ser transmitida si la institución receptora mantiene el mismo nivel de seguridad y se abrió la posibilidad a que sea denegado el suministro, bajo la sospecha de que podría dañar la seguridad y los objetivos de institucionales, así como las regulaciones internacionales y europeas sobre protección de datos. Para realizar el intercambio de datos y análisis, las instituciones acordaron intercambiar oficiales de enlace, así como la instauración de un sistema seguro de transmisión de mensajes que une a las redes seguras de las organizaciones para simplificar el intercambio de información en materia de la piratería marítima, el antiterrorismo, la adopción de dispositivos de seguridad en grandes acontecimientos públicos internacionales, la ciberdelincuencia y la explotación sexual de menores. Aunado a ello se dispuso un punto de atención que funciona las 24 horas los siete días de la semana, por el cual las policías de los Estados Miembro de la Unión y Europol pueden acceder a las bases de datos actualizadas de Interpol con el fin de consultar información en tiempo real (Interpol 2004 y 2011/1).

A partir del acuerdo de cooperación Europol participa en una gran variedad de actividades de Interpol. En ellas apoya con conocimientos especializados, experiencia operativa y gestión de información y bases de datos, así como de acceso. Así mismo Europol es parte de la fuerza especial virtual global (VGT) para el combate a la explotación sexual en línea (Interpol 2011), del grupo asesor de fraude de tarjetas de crédito conformado por investigadores y expertos forenses de gobiernos, organizaciones y empresas privadas como American Express y Mastercard; y del proyecto GEINER sobre terrorismo nuclear y radioactivo gestionado por Interpol al cual Europol apoya con diversos productos de análisis (Interpol 2013).

También Interpol es parte de la Junta de Programa del EC3 de Europol y participa en operaciones coordinadas por la institución, como la *Opson II* en contra de una red criminal mundial dedicada al tráfico de productos alimenticios falsificados (Interpol 2012) o la operación internacional *VEETO* en contra del arreglo de partidos de fútbol en las ligas europeas (Europol 2013/2). El trabajo coordinado les ha permitido colaborar para el establecimiento de una estrategia de comunicación conjunta y un programa de intercambio de especialistas de dos semanas para cinco oficiales cada

año (Interpol 2009). Asimismo, organizan reuniones especializadas en sus campos de acción, así como el diseño e implementación de mecanismos de seguridad en eventos internacionales, entre ellos el Mundial de Fútbol. Finalmente por mandato de la Organización de las Naciones Unidas, las dos organizaciones desarrollaron estrategias conjuntas en la lucha contra el fenómeno de piratería marítima en el Golfo del Edén (Interpol 2010).

Conclusiones

Europol existe por la necesidad de contar con un instrumento de gestión de la cooperación y coordinación policial en la Unión Europea. Esta necesidad responde al comportamiento de las actividades criminales y terroristas, las cuales se caracterizan por la transnacionalidad e inclusive la globalidad (Díaz 2009). Por ello, Europol ha buscado ampliar las capacidades a partir de la firma de acuerdos con diversos estados terceros y organizaciones europeas e internacionales. La selección de los socios que participan con Europol parte de cuestiones relacionadas con las cualidades, capacidades y beneficios que cada una de ellos pueda aportar a la lucha contra la criminalidad organizada y el terrorismo, por ello no es extraño que sea decidido por los Estados Miembro en el Consejo Europeo (Andoura 2008).

El proceso de firma de los acuerdos es largo, el promedio de tres años demuestra el número de instancias y requisitos para su firma. Esto no es para menos, ya que a partir de estos acuerdos se transmite información sensible que debe de ser utilizada adecuadamente y que tiene que contar con al menos las mismas medidas de seguridad y privacidad europeas. La diferencia entre los dos tipos de acuerdos, que podría parecer ocioso, responde a la transferencia de datos personales. Lo cual es de la mayor importancia, ya que no todas las naciones tienen reglas, procedimientos e instituciones confiables que utilicen de forma adecuada la información y que disminuyan el riesgo de que acabe en manos equivocadas, en especial criminales. Por lo tanto la existencia de dos tipos de acuerdos implica que hay naciones que pueden, dependiendo de los marcos legales nacionales, las practicas y la calidad de las instituciones, ser más confiables que otras.

Respecto a las organizaciones internacionales, la firma de acuerdos amplía las capacidades estratégicas de Europol. Por el tipo de productos que confeccionan en conjunto, estas asociaciones implican beneficios en conocimiento y entendimientos sobre las actividades criminales y terroristas. Caso aparte son las organizaciones internacionales operativas especializadas en temas interrelacionados con los de Europol. Ya que sus respectivas actividades permiten ampliar la carta de productos, que incluye cuestiones de campo que de manera automática benefician a las agencias de seguridad de los Estados Miembro. De esta forma los acuerdos de cooperación amplían la

capacidad de entender los fenómenos criminales y terroristas más allá de las fronteras europeas. Esto crea que Europol conozca y una los puntos que se encuentran a lo largo del planeta de actividades criminales y terroristas, lo cual permite la adopción de medidas conjuntas y el conocimiento no solamente del estado de la situación, sino también de las consecuencias y alcances de una organización criminal.

Capítulo 9. Conclusiones generales

Como **objetivo general** para esta investigación se planteó conocer cuáles son las formas y los elementos en los que se traducen la cooperación y coordinación policial de las agencias nacionales de seguridad europeas. Esto se buscaba efectuar a partir del análisis de los procesos por los cuales Europol coopera con otras instituciones. Como parte de esto, se plantearon las siguientes preguntas como objetivos intermedios: 1) ¿qué significa y cómo se desarrolla dicha cooperación y coordinación?, 2) ¿cuál es la forma en que se coopera y coordina policialmente en la Unión Europea? y 3) ¿cuáles son los espacios y los medios para que las agencias nacionales de seguridad cooperen y se coordinen a partir de Europol? Como se ha mostrado a lo largo de esta investigación, se ha analizado la historia de Europol como un proceso de institucionalización que ha superado una serie de barreras históricas (de soberanía, informalidad y renuencia a la cooperación) y a partir de este análisis se han logrado identificar los elementos fundamentales de la cooperación y coordinación que utiliza Europol. De manera paralela, se evidenciaron las reglas y los procesos necesarios para que una institución tan compleja de cooperación cumpla su mandato lo cual, finalmente, ha proporcionado los elementos para poder contestar a los objetivos y preguntas planteados.

Las **hipótesis** presentadas también se han confirmado. La proposición de que la cooperación y coordinación policiales responden a tres elementos: 1) factores de interés, 2) agendas comunes y 3) reglas formales e informales que disminuyen los costos de transacción entre instituciones y funcionarios públicos; se analizan a lo largo de este documento y se demuestran en los diversos temas estudiados en esta investigación.

De forma general, el primer elemento planteado, los **factores de interés**, se observan a partir de las barreras que sobrepasaron los mecanismos de cooperación, tales como la soberanía, las estrategias de seguridad nacionales y la confidencialidad de la información y datos. Lo que es explicado a partir de un entendimiento por parte de las agencias nacionales de seguridad de la transnacionalización de las actividades terroristas y criminales, y por ende la necesidad de enfrentarlas en conjunto. Las **agendas comunes** son una consecuencia de los factores de interés. Estos últimos fueron integrados en las políticas de seguridad de los Estados Miembro para crear una estrategia conjunta que permitiera a Europol cumplir con su mandato y evolucionar conforme a la forma en que se han presentado las amenazas a la seguridad. Finalmente, las **reglas formales e informales que disminuyen los costos de transacción en la transmisión entre instituciones y funcionarios públicos**, se observan desde la normativa diseñada para la Unidad de Drogas a

Europol (Consejo Europeo 1995/1) hasta la acción común de 2009 (Consejo Europeo 2009/4). En estos dos documentos, y los que se desprenden de ellos, se explicita la responsabilidad que tiene cada Estado Miembro, las agencias nacionales de seguridad y los funcionarios dentro de los procesos de intercambio de información y datos y de creación de inteligencia, conforme a un marco de referencia conceptualmente claro que deja poco espacio a la interpretación del funcionamiento de Europol.

Las tres subhipótesis también fueron comprobadas. La primera y relativa a que la transnacionalización de las actividades criminales y terroristas han llevado a que los funcionarios y las instituciones de seguridad tengan que acudir con sus colegas de otras naciones para prevenir y reprimir dichas actividades, y que esto ha impulsado el desarrollo de una serie de mecanismos estratégicos y operativos que son observables en Europol. Es una cuestión que se vista desde la conformación del grupo de Trevi, hasta la internacionalización de Europol a partir de los acuerdos de cooperación que ha firmado, al margen de que Europol es por sí mismo el ejemplo de esto.

La segunda subhipótesis propone que progresivamente, a partir de una visión transnacional, los Estados Miembro han desarrollado políticas, estrategias, agendas y acciones comunes y conjuntas para enfrentar las actividades criminales y terroristas, a partir del entendido de que la seguridad es un asunto común europeo; se observa en las capacidades desarrolladas para crear y desarrollar una institución encargada de ello y dotarla de un entramado legal para que pueda apoyar las actividades de los Estados Miembro. Aunado a lo anterior, se demuestra un crecimiento a partir de la ampliación de responsabilidades, ejemplificadas en la creación de la Oficina Central para la Lucha contra la Falsificación del Euro y el Centro Europeo de Ciberdelincuencia; así como darle la responsabilidad de desarrollar la política de seguridad europea a partir del informe de inteligencia estratégica SOCTA.

La tercera subhipótesis sobre la existencia de un proceso de institucionalización de tres fases (informal, formal y de consolidación) en el que a partir de reglas y procesos claros y precisos se busca la disminución de los costos de transacción entre instituciones y funcionarios públicos; se observa en la creación y revisión de la normativa de Europol, específicamente en los temas referentes a la organización, los procesos, los conceptos y las responsabilidades. Se percibe también a través del desarrollo de una serie de productos y reglamentaciones que explican el funcionamiento de la organización. Asimismo, se observa en los temas de intercambio de información, datos y de inteligencia donde se han efectuado esfuerzos para definir inclusive los conceptos que pueden ser entendidos de diferentes formas por los funcionarios públicos como es la manera de catalogar la

información. Finalmente, se puede observar, que hay una claridad en el tipo de información y datos que se pueden compartir y la utilización que a éstos se les debe de dar.

Las tres fases de esta última subhipótesis se pueden observar de la siguiente forma: la primera, informal, se encuentra en los primeros pasos que se llevaron a cabo en el grupo de Trevi, donde si bien existían una serie de reglas y una estructura, estas eran generales y no conllevaban una sanción por su incumplimiento. Asimismo, existía el entendido de que la cooperación y coordinación se desarrollaba por interés y no por obligatoriedad. La segunda fase, de formalización, se encuentra con la conformación de la Unidad de Drogas de Europol que implicó la conformación del marco legal que tiempo después fue la base para Europol. Por último, la tercera fase, se observa en el crecimiento cuantitativo y cualitativo de la institución, observable en mayores responsabilidades, la creación de centros especializados, el diseño de productos estratégicos y analíticos de inteligencia, la mejora del sistema de intercambio de información y datos y, por último, con la ampliación de sus capacidades a instituciones públicas o privadas no europeas.

La metodología diseñada para realizar la investigación permitió cumplir con los objetivos y las hipótesis. **La sequía de información, como consecuencia de la secrecía y confidencialidad que suelen caracterizar a las instituciones de seguridad (Jaime 2002) fue superada gracias a la triangulación de fuentes de carácter documental, bibliográfico y hemerográfico, y con las entrevistas y cuestionarios.** Este tipo de fuentes permitieron contrastar los datos para dar certidumbre, siguiendo las preposiciones de Webb (1996) y Bhattacharjee (2012) respecto a que el contraste permite una confirmación a partir de dos o más procesos de medición independiente que reducen la interpretación. Los documentos fueron, como apunta McCulloch (2004), interpretados en relación con el ambiente y contexto para ser comprendidos y así incluidos en la presente investigación. Las entrevistas cara a cara y las telefónicas fueron un método de recolección efectivo, ya que produjeron datos de calidad, como señalan Eloise Carr y Allison Worth (2001).

Conforme a los objetivos, el método utilizado, el estudio de caso, fue adecuado para tratar la cooperación y coordinación policial en Europol, ya que como comenta Creswell (2003: 15) se identificó un problema a estudiar y se buscó su comprensión a partir del estudio a profundidad de un asunto delimitado o proceso. Dentro de los tipos de estudios de caso, esta investigación se inserta en los exploratorios ya que, como dice Tellis (1997), el tema no ha sido estudiado con anterioridad con el mismo objeto de estudio y porque tiene características especiales. Esta cuestión se observa en que **Europol es un objeto de estudio prototípico y paradigmático sin precedente y con cualidades únicas que hacen imposible su comparación, lo cual hace que se catalogue como extremo.**

La teoría de intergubernamentalismo liberal fue adecuada para comprender el objeto de estudio ya que Europol cumple con los componentes intergubernamentales propuestos por Nuget (2010), en los que se asume que los estados tienen un comportamiento racional, que actúan conforme a las preferencias nacionales y que son elementos centrales en la toma de decisiones. Esto en comparación con el neofuncionalismo que plantea que los estados no son los actores predominantes en el sistema internacional poder de decisión (1958). De tal forma que el objeto de estudio nos permite observar que los estados son los actores que guían al ente intergubernamental ya sea por medio del Consejo Europeo o en la Junta de Administración. Lugares en donde cada uno de los estados expresan y negocian sus preferencias nacionales y acuerdan por unanimidad las propuestas que se presenten buscando un beneficio individual y conjunto.

Europol es también un ejemplo de los postulados de Jeffrey Anderson (1995) sobre esta teoría, ya que efectivamente el modelo intergubernamental se basa en que las iniciativas y decisiones son negociadas, transformadas y puestas en marcha por los jefes de los gobiernos nacionales. Asimismo, existen denominadores básicos de negociación dependientes del poder de influencia que tienen los estados más grandes de la Unión Europea y efectivamente existe una protección a la soberanía, ya que se insertan explícitamente los límites que se le dan a las instituciones europeas.

Moravcsik (1993) y Allerkamp (2009) comentan que en el intergubernamentalismo los gobiernos prefieren formar instituciones supranacionales que estén controladas por los estados y que no sean entes independientes de ellos, de tal forma que permite a los estados anticipar la transferencia de autoridad y por lo tanto de soberanía. Ante ello, estas nuevas instituciones se caracterizan por ser elementos de coordinación y no de decisión por encima de los gobiernos nacionales, ya que nacen a partir de acuerdos creíbles entre los Estados Miembro, para enfrentar los problemas colectivos a partir de soluciones y acciones del mismo tipo, cuestiones que se ven reflejadas en la constitución y funcionamiento de Europol.

En conjunto, con el intergubernamentalismo liberal se utilizó el neoinstitucionalismo para analizar el objeto de estudio. **Esto debido a que Europol es una institución en el sentido que proponen March y Olsen (1998), debido a que es una colección de reglas y prácticas estables que definen el comportamiento de los estados, las agencias nacionales de seguridad y los funcionarios públicos.** Asimismo, el grupo de Trevi, antecesor de Europol, surgió conforme a lo que plantean los mismos autores en relación a que las instituciones nacen con el fin de organizar la política, que en este caso sería la criminal. Esto debido a que, se observa en Europol, la política fue organizada, como dicen March y Olsen, alrededor de una interpretación y del desarrollo de un significado,

objetivos y dirección de vida y no solamente conforme a la formulación de políticas públicas y la distribución de recursos.

En Europol también se puede observar lo planteado por Lowndes (2002) en cuanto a la forma en que las instituciones moldean los valores sociales ya que no son entes independientes ajenos a los actores y fenómenos sociales. Asimismo, se puede observar la forma en que la institución ha sido impactada por la conducta de las personas. Finalmente Europol es una institución que se comporta racionalmente conforme a la comunidad cultural propuesta por March y Olsen (2005), en el sentido de que **es un espacio en el que se observa que los Estados Miembro y sus instituciones comparten valores, visiones, elementos culturales, experiencias y una visión común.**

Europol también es un buen objeto de estudio conforme a los elementos propuestos por Peters (2000) para entender la supervivencia de las instituciones ante el cambio, ya que cuenta con una relativa autonomía en el sistema de toma de decisiones, que con el paso del tiempo ha disminuido la necesidad de depender de otros actores. De igual forma, es una institución que ha logrado adaptarse a los cambios de ambiente, e inclusive ha participado en su modificación y ha conseguido diseñar y poner en marcha estructuras internas que le han ayudado a perseguir sus objetivos, y también ha logrado gestionar su trabajo y ha desarrollado procedimientos para su mejor funcionamiento.

El cambio institucional ha sido una constante en la institución. Desde el inicio ha sufrido modificaciones que no se pueden relacionar directamente con las fallas masivas que comentan March y Olsen (2005), sino más bien con los arreglos institucionales, los cuales, según los mismos autores, pueden prescribir, acelerar o retrasar el cambio. Estos arreglos han surgido y se han desarrollado en periodos largos de tiempo, con lo cual las reglas o normas han sido los elementos de estabilidad y continuidad, ya que los cambios han estado enfocados en visiones, capacidades y responsabilidades.

El elemento central para la existencia de Europol es el intercambio de información. Ésta fue la razón para la creación del grupo de Trevi y continúa siendo una actividad central de la institución. El esquema presentado por Wilson (2010) es práctico para observar el funcionamiento de esta labor; el autor propone que en los intercambios es necesario que exista un beneficio alto y un riesgo bajo para el Estado o institución que comparte la información o los datos. Este esquema explica las medidas y las reglas que se han instaurado en Europol para posibilitar los intercambios. El sistema de Europol también se dirige en el sentido que señalan Peng Liu y Amit Chetal (2004), sobre la necesidad de la existencia de un ambiente de confianza, seguridad e integridad para que se comparta

la información y los datos, el cual se observa en las reglas para su transmisión y en la aplicación del principio de disponibilidad en su manejo.

El principio de disponibilidad va encaminado a hacer efectivo el acceso a la información y datos, por lo que significa cierta apertura y transparencia entre y para las agencias nacionales de seguridad. La instauración del principio parece que cumple lo dicho por Zanders (2006) en el sentido de que era un elemento sustancial para que la institución evolucionara y pudiera demostrar su potencial y valor añadido para las agencias nacionales de seguridad. Esto se ha desarrollado conforme la imposición de un sistema seguro de información, en concordancia con lo dicho por Peng Liu y Amit Chetal (2004) para compartir la información y datos confirmados por diversas herramientas que buscan asegurar que lo transferido sea confiable y que su uso sea el adecuado.

La inteligencia es el paso extra que ha dado Europol para desarrollar diversos productos que puedan ser de utilidad para las agencias nacionales de seguridad. El principio de inteligencia estratégica en materia policial descrito por Ratcliffe (2003) y Peterson (2006) es útil para comprender las actividades que ha desarrollado Europol en este tema, ya que, como señalan estos autores, son documentos de toma de decisiones, enfocados a futuro o preventivos, con estrategias y realizados con apoyo de socios externos (públicos y privados).

Este principio es la base de lo que ha desarrollado Europol en los últimos años, y se inserta en un proceso cíclico en donde es aprovechada para crear más inteligencia y también para proponer elementos centrales en la formulación de políticas públicas de seguridad europeas y en los Estados Miembro. Asimismo, es la base para que, según Moreno (2009), sea un elemento más en la instauración de prácticas policiales preventivas, en vez de reactivas, lo cual busca disminuir el daño de las actividades criminales a las personas y sus bienes.

Aunado a ello, y como consecuencia del principio, permitió la instauración del Modelo Europeo de Inteligencia Criminal que se utiliza actualmente en los productos y servicios que da Europol a los Estados Miembro. Como comenta den Boer (2007), ha servido para que se dé una estandarización y armonización de los procedimientos de inteligencia criminal en Europa, con lo cual su aplicación ha impactado en la forma de operar de las agencias nacionales de seguridad. Esta cuestión ha llevado a que los productos de Europol evolucionen de simples informes de copiado y pegado, o de rompecabezas como los definió Carrapiço (2013), a un documento que diera resultados útiles para la toma de decisiones, como ha dicho Gruszczak (2013).

El cambio institucional propuesto por March y Olsen (2005) es una cuestión que es comprendida por Europol. No solamente se puede observar en la estructura y normas que rigen a la institución, sino también en la aceptación de la necesidad de repensar y modificar los productos de inteligencia, como el OCTA, cada cierto tiempo, debido a la necesidad de adaptarlos a las nuevas realidades, a los descubrimientos metodológicos y a las necesidades de los Estados Miembro. Lo cual propicia el contacto y trabajo de Europol en temas no siempre vistos como de seguridad (política, economía y sociedad), así como con sectores de la población externos a las labores policiales como los académicos y el sector privado.

Europol, como afirma Sami Andoura (2008), ha ampliado sus capacidades para transferir información, realizar operaciones y desarrollar productos de inteligencia mediante la creación de un sistema de redes y acuerdos que le permiten ir más allá de las fronteras exteriores de la Unión Europea. Esta cuestión, que es la base de la institución, permite la cooperación y coordinación con naciones fuera del continente que necesitan apoyo o que pueden ayudar a los Estados Miembro a enfrentar ciertas amenazas. De tal forma que Europol comprende la existencia de fenómenos criminales transnacionales-globales que afectan las jurisdicciones locales y que necesitan ser atendidos.

En los acuerdos de cooperación se pueden observar dos cuestiones. El primero, indica Monica den Boer (2011), se refiere al sistema burocrático y, por lo tanto, lento de la Unión Europea y el segundo es en relación con la confianza entre instituciones señalado por Peng Liu y Amit Chetal (2004). En el primer caso, el tiempo de firma de acuerdos se enfrenta con la velocidad en que cambian las condiciones criminales, y también nos habla de las dificultades que se puede encontrar la institución con sistemas de seguridad, justicia, transparencia y rendición de cuentas no armonizados con los europeos. En el segundo caso se observa un nivel diferenciado con los estados terceros, a los cuales se les da dos tipos de categorías y, por lo tanto, de confianza en las actividades de cooperación y coordinación.

Esta investigación presenta datos que aportan luz sobre la forma en que cooperan y coordinan las agencias nacionales de seguridad a nivel europeo, que pueden ser de utilidad para el análisis del funcionamiento de las agencias de seguridad locales. Para comenzar, **se puede afirmar que la institución estudiada nació de un esquema informal, que paulatinamente se fue desarrollando e institucionalizando hasta ser parte formal de la estructura de seguridad Europea y que responde exclusivamente al mandato que le dan los Estados Miembro.** La visión de paso a paso en la construcción de instituciones, en este caso fue útil si bien ha sido tardío, ha servido para robustecer a Europol. **El cambio institucional no se ha dado a partir de crisis, sino más bien ha**

respondido a un análisis de las necesidades desencadenadas por las formas de actuar de la criminalidad y de su entendimiento. Los objetivos de las instituciones pueden variar con el tiempo conforme a la realidad; si bien Europol nació para hacer frente al terrorismo, su desarrollo fue en el campo de las drogas, lo cual sirvió para que regresara al terrorismo. Al igual que los objetivos, la forma de organizarse, expresada en los organigramas, puede cambiar constantemente para hacer frente a las nuevas realidades externas e internas de la institución. En este sentido, también las prioridades de Europol se han modificado constantemente, lo cual indica la necesidad de flexibilidad para hacer frente a las actividades criminales y terroristas.

A nivel micro, la institucionalización de Europol muestra que para avanzar es necesario contar con procedimientos y responsabilidades claras, que no dejen mucho espacio a la discrecionalidad de los funcionarios públicos de turno. Como parte de esta claridad es necesario contar con niveles altos de transparencia, que permitan analizar, estudiar y conocer a entes externos lo que hace la institución, cuestión que impacta positivamente en su legitimidad. Conforme se conocen las oportunidades y los resultados institucionales, se crean espacios para que se le doten de mayores responsabilidades y por lo tanto crezca su poder de hacer. Lo anterior se ha visto favorecido para la puesta en marcha de esquemas de cooperación con el mundo académico y el sector privado en el diseño de procesos y productos.

La participación de políticos, funcionarios públicos, académicos y el sector privado no ha dañado uno de los elementos centrales en las actividades de Europol, la seguridad, con lo cual la apertura a estos sectores es posible sin vulnerar la confidencialidad. Esta seguridad en conjunto con la confianza son dos elementos fundamentales para que exista la cooperación y coordinación entre instituciones, para llegar a niveles altos es necesario diseñar esquemas que reduzcan los riesgos y los costos de las transacciones

Europol no es un cuerpo operativo; su valor se encuentra en el trabajo analítico que realiza. La inteligencia responde a la existencia de un buen cúmulo de información y datos confiables que pueden disminuir la incertidumbre y explicar la situación en la que se encuentra un fenómeno. Este contexto desencadena la posibilidad de tomar en cuenta elementos no convencionales, relacionados con la seguridad, que sirven para inclusive platear futuros inmediatos, y, por lo tanto, el diseño de propuestas correctivas y preventivas. Para poder efectuar lo anterior es necesario contar con un esquema de compartición de información y datos, accesible a los miembros, y ampliar la visión hacia afuera de la esfera natural de competencias. En este caso, Europol, a partir de la firma de acuerdos con estados y organizaciones terceras, se ha beneficiado con información, datos, conocimiento y experiencia. Esta cooperación demuestra que existen por lo menos dos niveles de

confianza, que responden al tipo de acuerdos, que Europol le tiene a entes no europeos y que al mismo tiempo hacen que los procesos para su firma sean largos y tediosos.

Por último, y no menos importante, **Europol es una organización abierta** que busca lo que necesita en donde se encuentre, independientemente de que tenga que lidiar con policías, militares, comunidad de inteligencia, funcionarios de aduanas, financieros o el sector privado.

Esta investigación, al ser de carácter exploratorio, ha buscado identificar o abrir nuevas líneas de investigación que puedan ayudar a comprender de mejor forma la configuración de espacios u organizaciones de cooperación y coordinación policial. Prácticamente cada uno de los temas revisados abre nuevas interrogantes. Para comenzar, sobre la historia de la institución encontramos que existen vacíos que podrían ser llenados, los cuales pueden catalogarse en tres sentidos. El primero se refiere a las discusiones y razonamientos de los responsables políticos que se tuvieron durante la existencia del grupo de Trevi y la Unidad de Drogas de Europol, que podrían ser ampliados con mayor evidencia para conocer con mayor profundidad lo sucedido en aquel periodo. El segundo se refiere a los resultados y beneficios tangibles que tuvieron en la acción policial y la forma en que éstos impactaron en las acciones diarias de las agencias nacionales de seguridad, de lo que no se puede tener extrema certeza. Por último, el tercero se relaciona con llenar los vacíos sobre el funcionamiento de la Unidad de Drogas de Europol, ya que sería interesante acceder a sus organigramas y, en caso de no existir o ser confusos, entender cómo fue que se lidió con esta situación.

La organización de Europol en general se puede conocer a partir de los organigramas. Sin embargo, hay una época en donde no se sabe qué sucedió con la forma de organizar el trabajo y tampoco se encontró evidencia de por qué se realizaron las modificaciones a través de los años. Esta cuestión es de radical importancia, ya que si bien en esta investigación se lograron mapear las modificaciones que sufrió la institución, no se ha logrado saber con certeza cuáles fueron las razones que las condicionaron, cuestión que sería pertinente conocer.

Las actividades criminales a las que se han enfocado las organizaciones también dejan espacio para nuevas investigaciones. Como se vio, paulatinamente se modificó el mandato de los tres instrumentos de cooperación y coordinación (Trevi, Unidad de Drogas y Europol). Esta cuestión, que responde a la capacidad de acuerdo entre los Estados, es uno de los temas que quedan pendientes para responder. En concreto cuáles son las razones y la lógica que se encuentra detrás de la acción conjunta de las agencias de seguridad y por qué contra algunos de los delitos se puede cooperar y contra otros no. Esta última cuestión, de radical importancia, serviría para identificar los

espacios de oportunidad y los esquemas de mejores prácticas que se podrían aplicar para ampliar la cooperación y coordinación entre los estados.

En términos generales, encontramos que hay un periodo de tiempo, entre la conformación de la Unidad de Drogas y Europol, del cual no se conoce la forma en que se organizaban las instituciones, ni los productos que crearon y menos sobre los beneficios tangibles para las agencias nacionales de seguridad. Conforme a ello, es complicado realizar una evaluación de los logros y retos que se lograron superar en aquella etapa. Ya que, si bien se conoce el inicio con el grupo de Trevi y se tiene amplia información sobre Europol, se tiene una época de gran importancia perdida por la falta de información, que impide conocer comparativamente los avances de los tres mecanismos.

La transferencia de información y datos deja pocos espacios para nuevas interrogantes. Sin embargo, una cuestión que podría ser interesante conocer sería un desagregado sobre el tipo de datos intercambiados entre las agencias nacionales de seguridad. Lo cual abriría nuevas hipótesis sobre la importancia de cada uno de ellos en la acción policial y, por qué no, sobre la forma en que se mueven de agencia en agencia. Respecto a este movimiento, sería interesante conocer el tipo de información y datos que intercambian cada una de las agencias nacionales de seguridad, con la finalidad de entender qué implicación tienen cada una de las categorías planteadas en esta investigación.

Otra cuestión que queda pendiente es conocer cuáles han sido los beneficios del intercambio de conocimiento y experiencias para cada uno de los Estados Miembro, así como las repercusiones que ha tenido Europol en la administración de las agencias de seguridad y en su desarrollo institucional. También sería provechoso investigar cuáles de las mejores prácticas identificadas por Europol han sido notificadas a los Estados Miembro, de qué tratan y a qué van enfocadas, así como cuál ha sido el impacto que estas prácticas han tenido en las agencias nacionales de seguridad, en qué áreas y en dado caso de que no hayan sido retomadas por éstas, las razones que han expresado y las consecuencias, si es que han existido, por no utilizarlas.

Las investigaciones conjuntas, si bien son publicitadas por Europol, no aportan detalles específicos sobre cómo se llevan a cabo y la forma en que participa cada una de las agencias nacionales de seguridad. En términos generales podemos conocer los logros, pero sería interesante saber qué agencias nacionales de seguridad participan, cuáles áreas y el tipo de acciones que cada una de ellas lleva a cabo en las operaciones conjuntas para poder comprenderlas a profundidad. Asimismo, se podría conocer en qué operaciones se han negado a participar las agencias nacionales de seguridad,

las razones que han expuesto, así como los beneficios generales y específicos que Europol ha aportado a éstas, fuera de la coordinación o la información con la que suele apoyar.

No queda mucha duda de que la inteligencia es el valor añadido de Europol. Sin embargo, en cuestiones estratégicas, pese a que produce documentos legalmente clave, habría que investigar cuál es la función y peso que tiene en el Consejo Europeo y en los gobiernos nacionales en la construcción de las agendas de seguridad. En cuanto a la inteligencia operativa, sería interesante conocer el impacto de los documentos en las operaciones policiales de las agencias nacionales de seguridad. De igual forma, sería interesante conocer a mayor profundidad la utilidad de los documentos tácticos para la conformación de instrumentos de mejora de las agencias.

Respecto a los acuerdos de cooperación con estados y organizaciones terceras, se puede decir que hay poca información y que es un tema poco explorado. Los documentos aportan elementos para entender las condiciones que se acuerdan para la cooperación y coordinación. Sin embargo, el proceso, pese a que participan diversos órganos de la Unión Europea, no es del todo claro. En esta investigación no se logró conocer cuáles son los requisitos o expectativas que tiene Europol sobre los estados y organizaciones terceras. Lo anterior nos explicaría por qué ciertos acuerdos no se han llegado a firmar en décadas y otros han superado el proceso en un año o menos.

Por último, un fenómeno nuevo, que sería pertinente investigar, es el que se está desarrollando a partir de la creación del EC3. Como es de esperar, para enfrentar los delitos informáticos es necesaria la cooperación y coordinación con el sector privado. Este último, hasta el momento, ha sido el primer afectado y es el poseedor de la tecnología y la información para hacer frente a este tipo de delincuencia global. Ante esta situación, Europol ha comenzado a cooperar y coordinarse con el sector privado, que inclusive en algunos casos ha implicado el intercambio de oficiales de enlace, como es el de Microsoft. Este tema puede que sea el que en los próximos años despierte mayores inquietudes y desarrolle múltiples capacidades que pueden ser aprovechadas por las agencias nacionales de seguridad.

Anexo I. Cuestionarios realizados

El cuestionario siguiente fue enviado a dos funcionarios con los cuales se acordó el anonimato para esta investigación y que tienen el siguiente perfil:

Cuestionario 1. Capitán de la Policía Nacional española, destacado en la Unidad de Antiterrorismo de Europol. 11 de julio 2011.

Cuestionario 2. Capitán de la Guardia Civil, destacado en la oficina de Enlace en Europol. 19 de julio de 2011.

El cuestionario enviado se conformó de las siguientes preguntas:

Sobre la Agenda de Europol

1. ¿Piensa usted que la agenda de Europol se adecúa a las preocupaciones de la UE?
2. ¿Usted siente que la agenda de Europol retoma las preocupaciones de los gobiernos nacionales de forma igualitaria?
 - a. ¿Piensa usted que la agenda de Europol puede cambiar la percepción de los Estados Miembro sobre alguna actividad criminal?
 - b. En su opinión ¿cuáles son los factores nodales en la creación de la agenda de Europol?
3. ¿Cuál es su opinión sobre la autonomía de Europol?
4. ¿Cuál es el papel que juegan los actores externos en la construcción de la agenda de Europol? ¿ONG'S, sector privado, ciudadanos, sociedad civil?
5. ¿Por qué piensa que Europol es útil en la cooperación policial?

Factores de la cooperación policial

1. ¿Cuáles son los factores que incrementan o reducen la cooperación entre los estados y Europol?
2. ¿Qué papel juega la confianza en la cooperación policial?
 - a. ¿Cuáles son los retos para la creación de confianza?
 - b. ¿Cuál es su opinión sobre la calidad de la información que Europol suministra?
3. ¿Qué utilidad tiene la información datos, análisis e inteligencia suministrada por Europol?
4. ¿En qué parte de proceso de cooperación encuentra mayor utilidad de la información suministrada por Europol? ¿En la recolección de datos, análisis o inteligencia, reportes?
5. ¿Qué le hace confiar en Europol para su trabajo?

6. ¿Cómo se efectúa la evaluación de Europol? ¿Cuáles son los indicadores? ¿Qué opina de ellos?

Europol como centro de conocimiento

1. ¿Usted piensa que la información, datos, análisis o inteligencia de Europol pueden cambiar la percepción de una actividad criminal?
 - a. ¿Cuál es el papel que Europol ha jugado en el conocimiento actual de las actividades criminales?
2. ¿Usted considera útiles el OCTA y TE-SAT?
3. ¿Cuáles son las virtudes y/o deficiencias del OCTA y TE-SAT?

Control y seguridad de la información y datos

1. ¿Usted tiene confianza en las medidas de seguridad previstas por Europol para asegurar que la información se conserve entre las instituciones policiales?
2. Pensando en Wikileaks. ¿Por qué piensa que las fugas de información no alcanzaron a Europol?

Preocupaciones personales, algo que añadir o cuestiones políticamente incorrectas

1. A su parecer, ¿la Convención de Europol ha sido desarrollada cabalmente?
 - a. ¿Cuáles han sido las consecuencias inesperadas de la existencia de Europol?
 - b. ¿Cuáles son las tareas que Europol puede desarrollar en el futuro?
 - c. ¿Cuáles son los productos de Europol que a usted le gustan más?
 - d. ¿Cuál es el valor añadido de Europol?
2. ¿Usted conoce alguna situación en donde no se haya transmitido información por preocupaciones sobre su seguridad?
3. ¿Usted conoce de fugas de información o datos de Europol?

Anexo II. Entrevistas

Cabanillas, José, (2010), Entrevista realizada en las instalaciones de la Fundación Policía Española el 20 de octubre. Comisario del Cuerpo Nacional de Policía de España, en aquella fecha director de la Fundación.

Den Boer, Monica (2011), entrevista telefónica realizada el 7 de julio. Profesora de la Universidad de Ámsterdam.

Moreno, Héctor (2011), entrevista realizada en Madrid el 24 de junio. Comisario del Cuerpo Nacional de Policía de España, en aquella época Comisario Jefe de la Oficina Nacional de Europol.

Simancas, Mariano (2011), entrevista realizada en Madrid el 14 de julio. Comisario del Cuerpo Nacional de Policía de España. Ex director interino y ex director adjunto de Europol

Simancas, Mariano (2013), intercambio de correos electrónicos, 4 de junio.

Villalgordo, Juan Andrés (2011), entrevista realizada en Madrid 28 de junio. Comisario del Cuerpo Nacional de Policía de España, en aquella época Subdirector General de Cooperación Policía Internacional del Cuerpo Nacional de Policía.

Bibliografía

Aguilar-Oddershede, Soledad (2006), "Crime prevention in the EU", University of Örebro, The Department of Behavioural Social and Legal Sciences. Tesis de Maestría. <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:136794/FULLTEXT01.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Alain, Marc (2001), "Transnational police cooperation in Europe and in North America Revisiting the traditional border between internal and external security matters", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 9/2. 113-129.

Albadalejo, Francisco (2009), "El modelo de seguridad de la Unión Europea", en *Seguridad interior, seguridad exterior ¿dónde quedan las fronteras?*, ed. José Cabanillas, Fundación Policía Española, Colección estudios de seguridad. 59-88.

Allerkamp Doreen K (2009), "Intergovernmentalism, reloaded The Transformative Power of 'Intergovernmental', Council Policy-Making", Artículo presentado ante la Conferencia EUSA, Los Ángeles, abril. http://aei.pitt.edu/33017/2/Allerkamp._Doreen.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Anastasi, Paul (1988), "Europe Talks Focus on Terrorist Extradition", *New York Times*, 11 de diciembre. <http://www.nytimes.com/1988/12/11/world/europe-talks-focus-on-terrorist-extradition.html> (Última consulta 13 de abril 2015).

Anderson, Jeffrey (1995), "The estate of the (European) Union: from the single market to Maastricht, from singular events to general theories", Cambridge University press, *Worlds Politics* 47/3, abril. 441-465.

Andoura, Sami y Immerman Peter T (2008), "Governance of the EU: the reform debate on european agencies reignited", European Policy Institute Network, working paper, 19, octubre. <http://aei.pitt.edu/11474/1/1736.pdf>. (Última consulta 13 de abril 2015).

Archick, Kristin (2004), "Europe and Counterterrorism: Strengthening Police and Judicial Cooperation", The Library of Congress, Congressional Research Service, RL31509, 23 de agosto.

Archick, Kristin (2006), "U.S.-EU Cooperation Against Terrorism", The Library of Congress, Congressional Research Service, Report for Congress, RS22030, 16 de octubre. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rl31509.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Arteaga, Félix (2002), “Una aproximación a la Seguridad Interior de la Unión Europea”, Grupo de Estudios Estratégicos, No. 14. http://www.gees.org/articulos/una_aproximacion_a_la_seguridad_interior_de_la_union_europea_125 (Última consulta 13 de abril 2015).

Arteaga, Félix (2011), “La lucha contra la piratería en Somalia: el problema persiste a pesar del esfuerzo militar”, Real Instituto Elcano, ARI 14/03/2011. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/africa+subsahariana/ari52-2011 (Última consulta 13 de abril 2015).

Aspinwall, Mark y Schneider, Gerald (2000), “Same menu, separate tables: The institutionalism turn in political science and the study of European integration”, *European Journal of Political Research*, 38. 1-36. http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/4642f7a6-909f-4591-adb5-e4554_6563337.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Bache, Ian y George, Stephen (2006), “Politics in the European Union”, Oxford University Press.

Balcombe, Andrew (2009), “Interview: EUROPOL Director Rob Wainwright”, The Hague Online, 25 de agosto. <http://www.thehagueonline.com/blogs/features/your-columns/interview-europol-director-rob-wainwright/2009-08-25> (Última consulta 13 de abril 2015).

Barriball, Louise y White, Alison (1994), “Collecting data using a semi-structured interview: a discussion paper”, *Journal of Advanced Nursing*, 19. 328-335.

Barzelay, Michael y Gallego, Raquel (2006), “From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change”, *Governance*, 19/4, octubre. 531-557.

Bassets, Lluís (1992), “Los Doce crean una red de jueces anti-Mafia”, *El País*, sección internacional, 19 de septiembre. http://elpais.com/diario/1992/09/19/internacional/716853627_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

Bassets, Lluís (1993), “Los Doce inauguran hoy el pilar de interior y justicia de la Unión Europea”, *El País*, sección internacional, 29 de noviembre. http://elpais.com/diario/1993/11/29/internacional/754527601_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

Bassets, Lluís (1994), “Los Doce refuerzan las restricciones a la entrada de trabajadores extranjeros”, El País, sección internacional, 21 de junio. http://elpais.com/diario/1994/06/21/internacional/772149615_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

Bayer, Michael D (2010), “The Blue Planet Informal International Police Networks and National Intelligence”, National Defense Intelligence College Press, febrero.

Benyon, John (1994), “Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement”, Royal Institute of International Affairs, 70/3. 497-517.

Best Jr, Richard (2011), “Intelligence Information: Need-to-Know vs. Need-to-Share”, The Library of Congress, Congressional Research Service, R41848, 6 de junio. <https://www.fas.org/sgp/crs/intel/R41848.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Bhattacharjee, Anol (2012), “Social Science Research: Principles, Methods, and Practices”, University of South Florida, Scholar Commons, USF Tampa Bay Open Access Textbooks, Collection, Book 3. http://scholarcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=oa_textbooks (Última consulta 13 de abril 2015).

Blazquez, David (2010), “La seguridad tras el Tratado de Lisboa”, Fundación Policía Española, Revista Policía, 236, Julio-agosto. 6-20.

Boehm, Franziska (2012), “Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice: Towards Harmonized Data Protection Principles for Information Exchange at EU-level”, Springer-Verlag Berlin Heidelberg,

Brady, Hugo (2007), “Europol y el Modelo europeo de inteligencia criminal: una respuesta no estatal a la delincuencia organizada”, Real Instituto Elcano, ARI 126/2007, 17 de diciembre. http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/ARI2007/ARI126-2007_Brady_Europol_Modelo_inteligencia_criminal.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Brady, Hugo (2007/1), “The EU and the fight against organised crime” Centre for European Reform” Working paper” Abril. http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/wp721_org_crime_brady-1484.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Bruggeman, Willy (2000), “Europol: A European FBI in the making?”, Lecture in Cicero, Foundation Great Debate seminar Justice and Home Affairs: How to implement the Amsterdam

Treaty, Paris, 13-14 de abril. <http://www.cicerofoundation.org/lectures/p4bruggeman.html> (Última consulta 13 de abril 2015).

Bruggeman, Willy (2005), "A vision on the future of Europol", Club de Madrid, Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad, 2005. <http://www.icln.net/html/Bruggeman%20august%202005.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Buchanan, David A. y Bryman, Alan (2007), "Contextualizing Methods Choice in Organizational Research", SAGE, Organizational Research Methods, 10/3, Julio. 483-501. <http://www.uk.sagepub.com/gillandjohnson/SJO%20Articles%20for%20Online%20Reading/Ch%202%20-%202002%20Buchanan%20&%20Bryman.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Bunyan, Tony (1993), "Trevi, Europol and the European state", Statewatching the new Europe, Statewatch. <http://www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Bunyan, Tony (1995), "The Europol Convention", Statewatch. <http://www.statewatch.org/news/2005/aug/europol1.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Bunyan, Tony (1997), "Key texts on Justice and Home Affairs in the European Union: 1976-1993", Statewatch.

Bures, Oldrich (2008), "Europol's Fledgling Counterterrorism Role", Routledge Terrorism and Political Violence, 20/4. 498-517. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546550802257218?journalCode=ftpv20#preview> (Última consulta 13 de abril 2015).

Bures, Oldrich (2011), "Informal Networks and the Fight against Terrorism in Europe: Beauty by Variety or Duplicity by Abundance", Third Global International Studies Conference, World Crisis. Revolution or Evolution in the International Community?, 17/20 de agosto. http://www.wiscnetwork.org/porto2011/papers/WISC_2011-496.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Burleigh, Michael (2008), "Sangre y rabia: Una historia cultural del terrorismo", Taurus.

Cabanillas, José (2009), "Modernización y prevención en las políticas de seguridad", Fundación Policía Española, Revista Policía, 225, Julio/agosto. 18-31.

Cañas, Gabriela (2004), “El director de Europol reclama medios humanos y más información”, El País, sección internacional, 20 de marzo. http://elpais.com/diario/2004/03/20/internacional/1079737203_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

Carr, Eloise y Worth, Allison (2001), “The use of telephone interview for research”, Nursing Times Research, SAGE, 6. 511-524. <http://jrn.sagepub.com/content/6/1/511.full.pdf+html> (Última consulta 13 de abril 2015).

Carrapiço, Helena y Traunerb, Florian (2013), “Europol and its Influence on EU Policy-making on Organized Crime: Analyzing Governance Dynamics and Opportunities”, Perspectives on European Politics and Society, 14/3. 357-371. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15705854.2013.817804#preview> (Última consulta 13 de abril 2015).

Castells, Manuel y Cardoso, Gustavo (2005), “The network society. From Knowledge to Policy”, Center for Transatlantic Relations. http://www.umass.edu/digitalcenter/research/pdfs/JF_NetworkSociety.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Caporaso, James (1998), “Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future”, Journal of European Public Policy, 5/1, marzo. 1-16. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501768880000011#preview> (Última consulta 13 de abril 2015).

Cembrero, Ignacio (1987), “El Grupo de Trevi estudia la creación de una secretaría antiterrorista”, El País, sección internacional, 28 de abril. http://elpais.com/diario/1987/04/28/internacional/546559213_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

CBS (2011), “Europol busts alleged child pornography ring”, CBS News, 16 de diciembre. <http://www.cbsnews.com/news/europol-busts-alleged-child-pornography-ring/> (Última consulta 13 de abril 2015).

CEPOL (2011), “European Police College five year report”, European Police College. https://www.cepola.europa.eu/sites/default/files/CEPOL_5_Year_Evaluation.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

CEPOL (2011/1), “Decision 10/2011/GB of the governing board of the European Police College, adopting the annual report 2010”, European Police College, 10 de marzo. https://www.cepola.europa.eu/sites/default/files/Annual_Report_2010.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Challenge French Team (2008), "Mapping of the European Security Agencies", Challenge liberty & security, 4 de febrero. http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_Mapping_30.11.2007.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Charters, David A (1994), "The deadly sin of terrorism: its effect on democracy and civil liberty in six countries", University of New Brunswick, Center of Conflict Studies.

Cini, Michelle y Perez- Solorzano, Nieves (2007), "European Union politics", Oxford University press.

Closa, Carlos (1994), "...e pur si mouve: teorías sobre la integración europea", Revista de Estudios Políticos, nota bibliográfica: estado de la cuestión, 85, julio/septiembre. 339-364. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2139483> (Última consulta 14 de abril 2015).

Coleman, James (1994), "Foundations of Social Theory", Harvard University, the Belknap Press of Harvard University Press.

Comisión Europea (1993), "XXVIth General Report on the Activities of the European Communities 1992", Universidad de Pittsburgh, Archivos de la Integración Europea, Reporte General, 26. http://aei.pitt.edu/31506/1/GEN_RPT_%2826th%29_1992.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Comisión Europea (2010), "The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe", Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2010) 673 final, 22 de noviembre. <http://db.eurocrim.org/db/en/doc/1438.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Comisión Europea (2013), "Europol: The EU hub for support to law enforcement cooperation and training", Comisión Europea, comunicado de prensa, 27 de marzo. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-284_en.htm (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo de Administración de Europol (2007), "Decisión del Consejo de Administración de Europol de 20 de marzo de 2007 sobre los mecanismos de control de las consultas en el sistema informatizado de recogida de información", Diario Oficial de la Unión Europea, 2007/C72/14, 29 de marzo. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0329%2801%29&from=ES> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1975), “The European Council of Rome”, Consejo de la Unión Europea, Boletín de las Comunidades Europeas, 11-1975. http://aei.pitt.edu/1407/1/rome_dec_1975.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1977), “European Convention on the Suppression of Terrorism”, Consejo de la Unión Europea, enero. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/090.htm> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1990), “European Council Dublin 25 and 26 June”, Boletín de las Comunidades Europeas, 6/1990. http://aei.pitt.edu/1401/1/Dublin_june_1990.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1991), “Maastricht 9-10 december 1991”, Consejo de la Unión Europea, Boletín de las Comunidades Europeas, 12/1991. http://aei.pitt.edu/1418/1/Maastricht_dec_1991.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1992), “Treaty on European Union”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 191, 29 de julio. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/273143/2485.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1993), “Ministerial agreement on the establishment of the Europol Drugs Unit”, Comisión Europea, 2 de junio. <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?sessionId=Z6j2N2kN80lp9hWtvkfv3pXJ2CnhMB4Sw35TRTjKfGPY23k8sMH!-79809760?docId=321563&cardId=321563> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1995), “Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of the European Police Office (Europol Convention)”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C316. <http://likumi.lv/doc.php?id=214391> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1995/1), “Joint action of 10 march 1995 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drugs Unit”, Consejo de la Unión Europea, Diario oficial L 062, 20 de marzo. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995F0073&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1996), "Joint Action of 16 December 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union extending the mandate given to the Europol Drugs Unit”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea,

96/748/JHA. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996F0748&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1996/1), “Joint Action of 29 November 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, concerning the creation and maintenance of a directory of specialized competences, skills and expertise in the fight against international organized crime, in order to facilitate law enforcement cooperation between the Member States of the European Union”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, L 342, 31 de diciembre. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996F0747&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1997), “Action plan to combat organized crime”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 251, 15 de agosto. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:251:FULL&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1997/1), “Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea y del apartado 3 del artículo 41 del Convenio Europol, relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 221, 19 de julio. <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/legisla/pdf/i158.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1998), “Resolution on the Annual Report of the Europol Drugs Unit for 1996 (C4-0682/97)”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 313, 12 de octubre. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A4-1998-0305&language=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1999), “Council act of 3 November 1998 adopting rules applicable to Europol analysis files”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 26/01, OJ C 26, 30 de enero. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999F0130%2802%29&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1999/1), “Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 1998 por la que se encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de las actividades terroristas que atenten contra la vida, la seguridad física, la libertad o los bienes de las personas”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea,

C26/22, 30 de enero. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0130%2802%29&from=ES> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1999/2), “Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 1998 por lo que se contempla la definición de la forma de delincuencia organizada “trata de seres humano” incluida en el anexo del Convenio de Europol”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C26/21, 30 de enero. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999D0130%2801%29&from=ES> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1999/3), “Tampere European Council 15 and 16 october 1999 presidency conclusions”, Parlamento Europeo. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (1999/4), “The Schengen acquis integrated into the European Union”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, L 239, 1 de mayo. <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/SCH.ACQUIS-EN.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2000), “Council Decision Authorising the Director of Europol to enter into negotiations on agreements with third states and non-EU-related bodies”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 2000/C 106/01, 27 de marzo. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000Y0413%2801%29&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2001), “Council decision of 15 March 2001 adjusting the basic salaries and allowances applicable to Europol staff”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 112/7, 12 de abril. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001XG0412%2802%29&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2001/1), “Council decision of 28 May 2001 adjusting the basic salaries and allowances applicable to Europol staff”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 165/1, 8 de junio. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0608%2801%29&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2002), “Council decision of 13 June 2002 adjusting the basic salaries and allowances applicable to Europol staff”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la

Unión Europea, C 150/2, 22 de junio. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0622%2802%29&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2002/1), “Council decision of 13 June 2002 amending the Council Decision of 27 March 2000 authorising the Director of Europol to enter Into negotiations on agreements with third States and non-EU related bodies”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 2002/C 150/01, 22 de junio. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0622%2801%29&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2003), “nexo a las normas sobre protección del secreto aplicables a la información de Europol - Tabla de equivalencias entre las clasificaciones nacionales y las correspondientes clasificaciones de Europol”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 201/1, 26 de agosto. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0826%2801%29&from=ES> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2004), “Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, L 349/1, 25 de noviembre. http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2004/1), “Decisión del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se adaptan los sueldos base y las indemnizaciones aplicables al personal de Europol”, Consejo de la Unión Europea, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 114/10, 30 de abril. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004F0430%2801%29&from=ES> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2004/2), “Initiative of Ireland with a view to adopting a Council Decision adjusting the basic salaries and allowances applicable to Europol Staff”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 34/15, 7 de febrero. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004IG0207%2802%29&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2004/3), “Protocolo establecido sobre la base del apartado 1 del artículo 43 del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) por el que se modifica el mencionado convenio hecho en Bruselas el 27 de noviembre de 2003”, Consejo

de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C2/3, 6 de enero. <http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/06/pdfs/A09435-09440.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2005), “2683rd Council Meeting Justice and Home Affairs”, Comunicado de Prensa, 12645/05, 12 de octubre. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-05-247_en.htm?locale=en (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2005/1), “Approach for the implementation of the principle of availability”, Consejo de la Unión Europea, 7641/05, marzo. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/t/ST-7641-2005-REV-2/en/pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Consejo Europeo (2005/2), “Council conclusions on intelligence-lead policing and the development of the Organised Crime Threat Assessment (OCTA)”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 10180/05, 27 de Julio. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10180-2005-ADD-1/en/pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Consejo Europeo (2005/3), “Council decision 2005/387/JHA of 10 May 2005 on the information exchange, risk-assessment and control of new psychoactive substance”, Consejo de la Unión Europea, Diario oficial de la Unión Europea, L 127/33, 25 de mayo. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0387&from=en> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2005/4), “Council decisión of 12 October 2005 adjusting the basic salaries and allowances applicable to Europol staff”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C 259/1, 19 de octubre. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D1019%2801%29&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2005/5), “Decisión 2005/511/JAI del consejo de 12 de julio de 2005 relativa a la protección del euro contra la falsificación mediante la designación de Europol como organismo central para la lucha contra la falsificación del euro”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, L185/35, 16 de julio. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0511&from=ES> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2005/6), “Living in an Area of Freedom, Security and Justice”, General Secretariat, DG F–Communication enero. <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&>

esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Fen%2Fworkarea%2Fdownloadasset.aspx%3Fid%3D1057&ei=zF8tVZWUI5PAgwTjy4DoCA&usg=AFQjCNGYQIHrAExGdLJxBRxs5_vXT_1Kbg&bvm=bv.90790515,d.eXY&cad=rja (Última consulta 14 de abril 2015).

Consejo Europeo (2005/7), “Report by the Friends of the Presidency on the technical modalities to implement the principle of availability”, Consejo de la Unión Europea, 13558/5, 24 de octubre. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013558%202005%20INIT> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2005/8), “The European Union Counter-Terrorism Strategy”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 14469/4/05, 30 de noviembre. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST+14469+2005+REV+4> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2005/9), “The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, C53/1, 3 de marzo. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2006), “Council decision of 4 December 2006 adjusting the basic salaries and allowances applicable to Europol staff”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 311/11, 19 de diciembre. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D1219%2803%29&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2006/1), “Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados Miembro de la Unión Europea”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, L 386/89, 18 de diciembre. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006F0960&from=ES> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2006/2), “Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Council Framework Decision on the exchange of information under the principle of availability”, Consejo de la Unión Europea, 6841/06, 2 de marzo. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6841-2006-INIT/en/pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Consejo Europeo (2007), “Decisión del Consejo de 12 de junio de 2007 por la que se adaptan los sueldos base y las indemnizaciones aplicables al personal de Europol”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, L 153/30, 14 de junio. <http://www.boe.es/doue/2007/153/L00030-00032.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2007/1), “Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007”, Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 2007/C 306/01, 17 de diciembre. https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/es_lisbon_treaty.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2009), “Council decision 2009/935/JHA of 30 November 2009 determining the list of third States and organisations with which Europol shall conclude agreements”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, L 325/12, 11 de diciembre. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009D0935&from=EN> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2009/1), “Council decision 2009/936/JHA of 30 November 2009 adopting the implementing rules for Europol analysis work files”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, L 325/14, 11 de diciembre. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15140-2009-REV-1/en/pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Consejo Europeo (2009/2), “Council decision adjusting the basic salaries and allowances applicable to Europol staff”, Consejo de la Unión Europea, 15832/09, 26 de noviembre. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2015832%202009%20INIT> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2009/3), “Council decision adopting the rules on the confidentiality of Europol information”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 15135/01/09, 20 de noviembre. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15135-2009-INIT/en/pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Consejo Europeo (2009/4), “Establishing the European Police Office (Europol)”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, L121/37, 15 de mayo. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:en:PDF> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2010); “Result of the ‘Harmony’ project: ‘A generic European CrimeIntelligence Model: Bringing Together the Existing Instruments and Strengthening Europol's Central Role’”, Consejo de la Unión Europea, 14851/1, 25 de octubre. <http://database.statewatch.org/article.asp?aid=30910>

Consejo Europeo (2011), “Report on the cooperation between JHA Agencies in 2010”, Consejo de la Unión Europea, 5675/11, 25 de enero. <http://www.statewatch.org/news/2011/feb/eu-council-cosi-jha-agency-cooperation-5675-11.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Consejo Europeo (2012), “List of third States and organisations with which Europol shall conclude agreements”, Consejo de la Unión Europea, 15237/12, 22 de octubre. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15237-2012-INIT/en/pdf>

Consejo Europeo (2012/1), “Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) Methodology”, Consejo de la Unión Europea, 12159/12, 4 de julio. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p24_soctamethodology/_/p24_soctamethodology_en.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Creswell, John (2003), “Research design Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches”, Sage Publications, Inc. http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1334586.files/2003_Creswell_A%20Framework%20for%20Design.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Dawes, Sharon y Cresswell, Anthony (2009), “From “Need to Know” to “Need to Share”: Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks”, American Society for Public Administration, Public Administration Review, 69/3, mayo/junio.392-402. http://ctg.albany.edu/publications/journals/par_knowledgenetworks_may09/par_knowledgenetworks_may09.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Deflem, Mathieu (2006), “Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective”, Justice Quarterly, 23/3. 336-359. <https://docs.google.com/file/d/0BwJtnhSgn6OzSUJiX2h4eVBUSVE/edit?pli=1> (Última consulta 13 de abril 2015).

Deflem, Mathieu (2007), “International police cooperation against terrorism: Interpol and Europol in Comparison”, en comparison”, en *Understanding and Responding to Terrorism*, ed. H Durmaz., B Sevinc, A.S Yayla y S Ekici, Amsterdam: IOS Press. 17-25.

<https://docs.google.com/file/d/0BwJtnhSgn6Ozak9FX21yaHBBSIE/edit?pli=1> (Última consulta 13 de abril 2015).

Deflem, Mathieu, y Lindsay C. Maybin (2005), "Interpol and the Policing of International Terrorism: Developments and Dynamics since September 11", en *Terrorism: Research, Readings, & Realities*, ed Lynne L. Snowden and Brad Whitsel. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall. 175-191. <https://docs.google.com/file/d/0BwJtnhSgn6OzTmlwMk40di1ueGc/edit?pli=1> (Última consulta 13 de abril 2015).

Den Boer, Monica (2002), "Organised Crime A Catalyst in the Europeanisation of National Police and Prosecution Agencies?", European Institute of Public Administration, 2002/1.

Den Boer, Monica (2003), "9/11 and the europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment", Groupement d'études et de recherches Notre Europe, Policy Papers, 6. http://www.institutdelors.eu/media/policypaper6_01.pdf?pdf=ok (Última consulta 13 de abril 2015).

Den Boer, Monica (2013), "Police, policy and politics in Brussels: scenarios for the shift from sovereignty to solidarity", Cambridge Review of International Affairs. 48-65. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2013.810588> (Última consulta 13 de abril 2015).

Den Boer, Monica y Bruggeman, Willy (2007), "Shifting gear: Europol in the contemporary policing era", Politique européenne, 23-2007/3. 77-91. <http://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2007-3-page-77.htm> (Última consulta 14 de abril 2015).

Den Boer, Monica, Hillebrand, Claudia, et al (2008), "Legitimacy Under Pressure: The European Web of Counter-Terrorism Networks", Journal of Common Market Studies, 46/1, enero. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1070289 (Última consulta 14 de abril 2015).

De la Corte, Luis (2006), "La lógica del terrorismo", Alianza Editorial.

Departamento de Defensa (1987), "Personnel security programme", Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América, Oficina adjunta, 52002.2-R, enero. <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/520002r.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Díaz, Antonio (2004), "El servicio de inteligencia español a la luz de la teoría de la organización", Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol, 48. 19-40.

Díaz, Antonio (2010), “La construcción de una capacidad de inteligencia durante las presidencias españolas de la Unión Europea”, CIDOB, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, 91. 147-171. http://www.cidob.org/ca/layout/set/print/publicacions/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/91/la_construccion_de_una_capacidad_de_inteligencia_durante_las_presidencias_espanolas_de_la_union_europea (Última consulta 13 de abril 2015).

Díaz, Antonio y Jaime, Óscar (2009) “Cooperación europea en inteligencia”, Thomson Reuters.

Díaz, Gustavo (2007), “La cooperación entre los servicios de inteligencia en el marco de la Unión Europea: ¿cooperación transnacional o multinacional?”, Universidad Complutense de Madrid, UNISCI. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76701304> (Última consulta 13 de abril 2015).

Disley, Emma, Irving, Barrie, et al (2012), “Evaluation of the implementation of the Europol Council Decision and of Europol’s activities”, RAND Corporation, 25 de Julio. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2012/RAND_TR1264.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Disley, Emma, Robinson, Neil, et al, (2012/1), “Feasibility Study for a European Cybercrime Centre”, Rand Corporation”, RAND Corporation. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2012/RAND_TR1218.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

EC3 (2013), “Europol Experience – Law Enforcement Challenges”, Consejo de Europa, Octopus Conference Cooperation against Cybercrime, presentación en Workshop 5: Protecting Children Against Online Sexual Exploitation Legislation and Law Enforcement Challenges, diciembre. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/Source/Cybercrime/Octopus2013/Presentations/Workshop5/Strasb_2013_12_05_public_Europol.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

EC3 (2014), “European Cybercrime Center (EC3)”, Europol, Micrositio en página web, visitado el 26 de julio. <https://www.europol.europa.eu/> (Última consulta 14 de abril 2015).

EC3 (2014/1), “First year report”, Europol, 9 de febrero. <https://www.europol.europa.eu/content/european-cybercrime-centre-ec3-first-year-leaflet> (Última consulta 14 de abril 2015).

ECDC (2005), “Programme of work 2005-2006”, European Centre for Disease Prevention and Control, febrero. http://ecdc.europa.eu/en/aboutus/Key%20Documents/05-06_KD_Annual_work_programme.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

ECDC (2010), “Annual Report of the Director 2009”, European Centre for Disease Prevention and Control. http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/1005_COR_Annual_Report_of_the_Director_2009.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

ECDC (2010/1), “Annual Threat Report 2009”, European Centre for Disease Prevention and Control. http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/101004_SUR_Annual_Threat_Report_2009.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

ECDC (2012), “Minutes of the Twenty-fifth Meeting of the ECDC Management Board”, European Centre for Disease Prevention and Control, noviembre. <http://ecdc.europa.eu/en/aboutus/organisation/mb/MB%20%20Meeting%20Minutes/management-board-25-meeting-minutes.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

ECDC (2012/1), “Annual Report of the Director 2011”, European Centre for Disease Prevention and Control, junio. <http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/1206-COR-Annual-report-Director-2011.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

ECDC (2013), “Annual epidemiological report Reporting on 2010 surveillance data and 2011 epidemic intelligence data”, European Centre for Disease Prevention and Control. <http://ecdc.europa.eu/en/publications/Publications/Annual-Epidemiological-Report-2012.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

ECDC y OEDT (2010), “Joint ECDC and EMCDDA Threat Assessment Anthrax outbreak among drug users Scotland and Germany”, Centre for Disease Prevention and Control, enero. http://ecdc.europa.eu/en/healthtopics/Documents/100120_TA_anthrax_anthrax_outbreak_among_drug_users.pdf (Última consulta 13 de abril 2015).

Echevarria, Juan José (1989), “El Grupo de Trevi estudia hoy la creación de una oficina central contra el terrorismo”, El País, sección España, 11 de mayo. http://elpais.com/diario/1989/05/11/espana/610840816_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

Echevarria, Juan José (1989/1), “El plenario de Trevi aprueba una estructura supranacional para la lucha antiterrorista”, El País, sección España, 13 de mayo. http://elpais.com/diario/1989/05/13/espana/611013609_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

EFE (1986), “Cooperación policial”, El País, sección internacional, 25 de septiembre. http://elpais.com/diario/1986/09/25/internacional/527983217_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

EFE (1990), “Los ministros de Interior de la CE refuerzan la coordinación antiterrorista”, El País, Sección internacional, 4 de noviembre. http://elpais.com/diario/1990/11/04/internacional/657673212_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

Egeberg, Morten y Trondal, Jarle (2011), “EU-level agencies: New executive centre formation or vehicles for national control?”, Journal of European Public Policy, Special Issue: Agency Governance in the European Union, 18/6, agosto. 868-887. <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/010.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

El País (1986), “El grupo de Trevi crea un teléfono caliente contra el terrorismo”, El País, sección primera, 26 de septiembre. http://elpais.com/diario/1986/09/26/portada/528069603_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

El País (1991), “Los Doce adoptan medidas para prevenir actos terroristas”, El País, sección internacional, 24 de enero. http://elpais.com/diario/1991/01/24/internacional/664671618_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

El País (1989), “Londres y Madrid firman un acuerdo sobre el tráfico de drogas”, El País, sección España, 27 de junio. http://elpais.com/diario/1989/06/27/espana/614901604_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

El País (1996), “La UE impulsará la cooperación contra las mafias rusas”, El País, edición Comunidad Valenciana, 26 de agosto. http://elpais.com/diario/1998/08/26/cvalenciana/904159086_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

El País (2005), “Un alemán dirigirá la policía europea, con un español como segundo”, El País, sección internacional, 25 de febrero. http://elpais.com/diario/2005/02/25/internacional/1109286014_850215.html (Última consulta 13 de abril 2015).

Elsen, Charles (2007), “From Maastricht to The Hague: the politics of judicial and police cooperation”, Academy of European Law, ERA-Forum, 2007/1. 13-26. <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12027-007-0005-8> (Última consulta 14 de abril 2015).

Embajada de Bruselas de EEUU (2011), “EU Agrees On Mutual Recognition Of Confiscation Orders”, Wikileaks, 04BRUSSELS2477, 1 de septiembre. https://www.wikileaks.org/plusd/cables/04BRUSSELS1929_a.html (Última consulta 13 de abril 2015).

Embajada de Bruselas de EEUU (2011/1), “EU leaders pledge action on terrorism, name new czar”, Wikileaks, 04BRUSSELS1338, 1 de septiembre. <https://wikileaks.org/cable/2004/03/04BRUSSELS1338.html> (Última consulta 13 de abril 2015).

Embajada de Bruselas de EEUU (2011/2), “EU Fails To Agree On New Europol Director”, Wikileaks 04BRUSSELS1929, 1 de septiembre. <https://cablegatesearch.wikileaks.org/cable.php?id=04BRUSSELS2477> (Última consulta 13 de abril 2015).

Embajada de Bruselas de EEUU (2011/3), “New Eu Program For Freedom, Security And Justice To Be Endorsed By Leaders On Nov 5”, Wikileaks, 04BRUSSELS2477 y 04BRUSSELS4619, 1 de septiembre. <https://cablegatesearch.wikileaks.org/cable.php?id=04BRUSSELS4619> (Última consulta 13 de abril 2015).

ENISA (2014), “About ENISA”, European Union Agency for Network and Information Security, página web, vista el 26 de junio. <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa> (Última consulta 14 de abril 2015).

EUInsight (2010), “Europol: intelligence lead law enforcement”, Delegación de la Unión Europea en los Estados Unidos de América, 44, septiembre. <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.euintheus.org%2Fwhat-we-do%2Fpolicy-areas%2Ffreedom-security-and-justice%2Feuropol-and-eurojust%2Feuinsight-europol-9-10%2F&ei=9VwtVeyWI8amggSIx4GgDA&usg=AFQjCNEz-cG4b0ShxFBIVduUD-aAL8z4SQ&bvm=bv.90790515,d.eXY&cad=rja> (Última consulta 14 de abril 2015).

Eurojust (2012), “Annual Report 2011”, Eurojust. <http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202011/Annual-Report-2011-EN.pdf> (Última consulta 13 de abril 2015).

Eurojust (2014), “Strategic meetings”, The European Union's Judicial Cooperation Unit, página web, Practitioner's area, operational and strategic activities, vista el 10 de enero. <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/operational/strategic-seminars-meetings/Pages/future-of-Eurojust-seminars.aspx> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (1999), “Annual Report 1998”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/old-website-pages> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (1999/1), “Europol Work Programme 2000”, Consejo de la Unión Europea, 13109/1/99, 22 de diciembre. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13109-1999-INIT/en/pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2000), “Europol Annual Report 1999”, Europol. 7728/2/00 mayo. <https://www.europol.europa.eu/content/redacted-europol-annual-report-1999-edoc726152> (Última consulta 13 de abril 2015).

Europol (2001), “Agreement between Interpol and Europol”, Europol. Noviembre. <https://www.europol.europa.eu/content/agreement-between-interpol-and-europol> (Última consulta 13 de abril 2015).

Europol (2001/1), “Analytical guidelines”, Europol. <http://bookshop.europa.eu/en/analytical-guidelines-pbQL4001101/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2001/2), “Cooperation agreement between Europol and the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction”, Europol. Noviembre. <https://www.europol.europa.eu/content/co-operation-agreement-between-europol-and-european-monitoring-centre-drugs-and-drug-addicti> (Última consulta 13 de abril 2015).

Europol (2001/3), “Europol Annual Report 2000”, Europol. <http://bookshop.europa.eu/en/europol-annual-report-2000-1-01-pbQLAB01001/>, (Última consulta 13 de abril 2015).

Europol (2001/4), “Europol Work Programme 2002”, Consejo de la Unión Europea, 8141/01, 24 de abril. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8141-2001-INIT/en/pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2001/5), “Fight against stolen vehicles with Europol's contributions”, Europol, comunicado de prensa, 31 de Julio.

Europol (2002), “Agreement between the European Police Office (Europol) and the European Central Bank (ECB)” Diario Oficial de la Unión Europea, C 23/9, 25 de enero. <https://www.europol.europa.eu/content/agreement-between-european-police-office-europol-and-european-central-bank-ecb> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2002/1), “Agreement between the United States of America and the European Police Office”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/agreement-between-united-states-america-and-european-police-office> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2002/2), “Europol Annual Report 2001”, Europol. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8381-2002-INIT/en/pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2002/3), “Europol Work Programme 2003”, Consejo de la Unión Europea, 8385/02, 30 de abril. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8385-2002-INIT/en/pdf>

Europol (2002/4), “Europol XTC Catalogue”, Europol. <http://bookshop.europa.eu/en/europol-pbQL4302381/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2002/5), “Supplemental Agreement between the Europol Police Office and the United States of America on the Exchange of Personal Data and Relevant Information”, Europol. <http://www.state.gov/documents/organization/170982.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2003), “Administrative agreement on cooperation between the European Commission and the European Police Office”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/administrative-agreement-co-operation-between-european-commission-and-european-police-office> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2003/1), “Agreement on co-operation between the European Police Office and the Russian Federation”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/agreement-co-operation-between-european-police-office-and-russian-federation> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2003/2), “European training course on combating the sexual exploitation of children on the Internet”, Europol.

Europol (2003/3), “Europol Annual Report 2002”, Europol. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9431-2003-INIT/en/pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2003/4), “Europol Work Programme 2004”, Consejo de la Unión Europea, 8580/03, 28 de abril. <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.statewatch.org%2Fnews%2F2003%2Fmay%2FEuropol%2520Work%2520Programme%25202004%252008580.doc&ei=y0ItVb-wJ4GggwT55ILADA&usg=AFQjCNHLjwZEO37WUopKG-IDdLdA0Lz5ug&bvm=bv.90790515,d.eXY&cad=rja> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2004), “2004 European Union Organised Crime Report”, Europol, diciembre. <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.europol.europa.eu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublicatio>

ns%2Fen_organisedcrimesitrep2004.pdf&ei=o0ItVYTLC8KUNvD4gYgB&usg=AFQjCNHdnoznGLYRLtct3D_JFUWTaLTpWw&bvm=bv.90790515,d.eXY&cad=rja (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2004/1), “Administrative arrangement between the European Police Office (Europol) and the European Anti-Fraud Office (OLAF)”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/administrative-arrangement-between-european-police-office-europol-and-european-anti-fraud-of> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2004/2), “Agreement between Eurojust and Europol”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/agreement-between-eurojust-and-europol> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2004/3), “Cooperation agreement between the United Nations Office on Drugs and Crime and the European Police Office”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/cooperation-agreement-between-united-nations-office-drugs-and-crime-and-european-police-off> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2004/4), “Europol Annual Report 2003”, Europol. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8858-2004-INIT/en/pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2004/5), “Europol Work Programme 2005”, Consejo de la Unión Europea, 9546/04, 24 de mayo. https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCYQFjAB&url=https%3A%2F%2Fwww.europol.europa.eu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublications%2Feuropolannualreport2005_0.pdf&ei=WUMtVdKfPIaxggTYwYHADA&usg=AFQjCNHXMfFuYYx7FE4YbQCAzC5aBpDW6A&bvm=bv.90790515,d.eXY&cad=rja (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2005), “2005 EU Organised Crime Report”, Consejo de la Unión Europea, 13788/1/5, 17 de noviembre. <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=https%3A%2F%2Fwww.europol.europa.eu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpublications%2Feu-organisedcrimereport2005.pdf&ei=j0MtVdilO8qrNrSXhOAH&usg=AFQjCNEef-pvRE5Z7ys2CC9vPjEeCLMB8Q&bvm=bv.90790515,d.eXY&cad=rja> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2005/1), “Europol Annual Report 2004”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/annual-report-2004-1429>

Europol (2005/2), “Europol Work Programme 2006”, Consejo de la Unión Europea, 7611/05, 30 de marzo. <http://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vi7jgt032zrz> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2006), “AWF factsheet”, Europol, 184026, 21 de junio. http://www.mvr.gov.mk/Uploads/AWF_Factsheet.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2006/1), “Cooperation with China”, Consejo de la Unión Europea, 11693/06, 4 de agosto. <http://www.statewatch.org/news/2006/aug/Europol-china-1169306.pdf>

Europol (2006/2), “European training course on combating the sexual exploitation of children on the Internet. Selm, Germany, Octubre 2006”, Europol. <http://bookshop.europa.eu/es/european-training-course-on-combating-the-sexual-exploitation-of-children-on-the-internet.-selm-germany-october-2006-pbQL7606031/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2006/3), “Europol Annual Report 2005”, Europol. <http://www.statewatch.org/news/2006/apr/europol-report-2005.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2006/4), “Europol Work Programme 2007”, Consejo de la Unión Europea, 8081/06, 5 de abril. <http://www.statewatch.org/news/2006/apr/europol-work-programme-2007.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2006/5), “OCTA 2006, EU Organized Crime Threat Assessment”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2006-eu-organised-crime-threat-assessment-1457> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2007), “Amphetamine-type stimulants in the European Union 1998-2007”, Europol. <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-min/pol/04/EuropolUNGASSAssessment.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2007/1), “Europol Annual Report 2006”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/annual-report-2006-1433> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2007/2), “Europol Work Programme 2008”, Consejo de la Unión Europea, 7911/07, 16 de abril. <http://www.statewatch.org/news/2007/apr/europol-work-programme-2008.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2007/3), “OCTA EU organised crime threat assessment 2007”, Europol, junio <https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2007-eu-organised-crime-threat-assessment-1459> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2007/4), “Strategic agreement between CEPOL and Europol”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/strategic-agreement-between-cepol-and-europol> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2007/5), “TE-SAT EU terrorism situation and trend report 2007” Europol, marzo. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/te-sat-2007-eu-terrorism-situation-trend-report-1467> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2008), “Europol Annual Report 2007”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/annual-report-2007-1435> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2008/1), “Europol Work Programme 2009”, Consejo de la Unión Europea, 7801/08, 27 de marzo. <http://www.statewatch.org/news/2008/mar/eu-europol-wp-2008.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2008/2), “Management Board decision determining the European Union related bodies with which agreements are to be negotiated”, Europol, Legal Texts Collection. <http://bookshop.europa.eu/en/europol-pbQL4402812/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2008/3), “OCTA 2008 EU organised crime threat assessment”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2008-eu-organised-crime-threat-assessment-1461> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2008/4), “TE-SAT EU terrorism situation and trend report 2008” Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/te-sat-2008-eu-terrorism-situation-trend-report-1469> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2009), “Europol Annual Report 2008”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/annual-report-2008-1437> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2009/1), “Europol Work Programme 2010”, Consejo de la Unión Europea, 13788/09, 2 de octubre. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013788%202009%20INIT> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2009/2), “OCTA 2009, EU Organized Crime Threat Assessment”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2009-eu-organised-crime-threat-assessment-1463> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2009/3), “TE-SAT EU terrorism situation and trend report 2008”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/te-sat-2008-eu-terrorism-situation-trend-report-1469> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2009/4), “Ten years of Europol 1999-2009”, European Police Office. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/anniversary-publication-10-years-europol-1999-2009-1477> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2010), “Consejo de Administración de Europol: reglamento interno”, Diario Oficial de la Unión Europea, 2012/C 5/03, 7 de enero. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:005:0005:0007:ES:PDF> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2010/1), “Europol Information Management: Products and Services”, Europol, 2510-271. <http://www.mvr.gov.mk/Uploads/Europol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2010/2), “Europol Review 2009”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/europol-review-2009-1439> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2010/3), “Europol External Strategy 2010-2014”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/europol-external-strategy-2010-2014-edoc723420> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2010/4), “Europol Work Programme 2011”, Consejo de la Unión Europea, 15499/10, 27 de octubre. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010098%202010%20INIT> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2010/5), “Joint efforts against maritime piracy”, Europol, Comunicado de prensa, 16 de diciembre. <https://www.europol.europa.eu/content/press/joint-efforts-against-maritime-piracy-643> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2010/6), “TE-SAT EU terrorism situation and trend report 2010”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/te-sat-2010-eu-terrorism-situation-trend-report-1473> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2011), “Decision of the Management Board of Europol amending the Decision of the Europol Management Board of 16 November 1999 regarding taxes applicable to salaries and emoluments paid to Europol staff members for the benefit of Europol and agreeing to the conditions and procedures laid down by Europol adapting the amounts mentioned in the Annex three”, Diario Oficial de la Unión Europea, C 37/8, 5 de febrero. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0205%2801%29&from=EN> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2011/1), “Europol Information Management Products and services”, Europol, 2510-271. <http://euro-police.noblogs.org/gallery/3874/Europol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2011/2), “Europol Review 2010”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/europol-review-2010-1441> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2011/3), “Europol Work Programme 2012”, Consejo de la Unión Europea, 13787/11, 16 de septiembre. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013516%202011%20INIT> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2011/4), “OCTA 2011 EU organised crime threat assessment”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/octa-2011-eu-organised-crime-threat-assessment-1465> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2011/5), “SIENA, Secure Information Exchange Network Application”, Europol. <http://bookshop.europa.eu/en/siena-secure-information-exchange-network-application-pbQL3111318/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2011/6), “TE-SAT EU terrorism situation and trend report 2011”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/publication/te-sat-2011-eu-terrorism-situation-and-trend-report-1475> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2011/7), “The European Investigator targeting criminals across borders”, Europol. <http://bookshop.europa.eu/en/the-european-investigator-pbQL3009276/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2012), “Agreement between the United States of America and the European Union on the use and transfer of passenger name records to the United States Department of Homeland

Security”, Diario Oficial de la Unión Europea, L215/5, 11 de agosto. <http://www.state.gov/documents/organization/203033.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2012/1), “Agreement of Strategic Cooperation between the European Center for Disease Prevention and Control and the European Police Office”, Europol, octubre. <https://www.europol.europa.eu/content/agreement-strategic-cooperation-between-european-centre-disease-prevention-and-control-and-e> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2012/2), “Europol Review 2011”, Europol. <https://www.europol.europa.eu/content/europol-review-2011> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2012/3), “Europol Work Programme 2013”, Parlamento Europeo, 1422-110r6 13787/11, 11 de julio. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/p24_europolworkprogramme2013_/p24_europolworkprogramme2013_en.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2013), “EC3 hosts seminar for law enforcement and private sector to combat online child sexual exploitation”, comunicado de prensa, 14 de noviembre. https://www.europol.europa.eu/latest_news/ec3-hosts-seminar-law-enforcement-and-private-sector-combat-online-child-sexual-exploita (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2013/1), “Europol information System”, Europol. 19 de diciembre. <https://www.europol.europa.eu/content/ec3-space-leaflet> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2013/2), “Results from the largest football match-fixing investigation in Europe”, Europol, Comunicado de prensa, 6 de febrero. <https://www.europol.europa.eu/content/results-largest-football-match-fixing-investigation-europe> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2013/3), “SPACE”, Europol, European Cybercrime Centre. <https://www.europol.europa.eu/content/ec3-space-leaflet> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2013/4), “Staff Statics”, Europol, página web. <https://www.europol.europa.eu/content/page/staff-statistics-159> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2013/5), “Successful action against people smuggling & illegal immigration”, Europol, comunicado de prensa, 18 de diciembre. <https://www.europol.europa.eu/content/successful-action-against-people-smuggling-illegal-immigration-0> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2013/6), “Successful cooperation during three day seminar on child sexual exploitation”, Europol, comunicado de prensa, 15 de noviembre. https://www.europol.europa.eu/latest_news/successful-cooperation-during-three-day-seminar-child-sexual-exploitation (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2014), “External cooperation”, Europol, página web. <https://www.europol.europa.eu/content/page/external-cooperation-31> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2014/1), “Fighting cybercrime: strategic cooperation agreement signed between ENISA and Europol”, comunicado de prensa, 26 de junio. https://www.europol.europa.eu/latest_news/fighting-cybercrime-strategic-cooperation-agreement-signed-between-enisa-and-europol (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2014/2), “Organisational structure”, Europol, página web. <https://www.europol.europa.eu/content/page/organisational-structure-157> (Última consulta 14 de abril 2015).

Europol (2014/3), “Regional support officers”, Europol, Member States, página web. <https://www.europol.europa.eu/content/page/member-states-131> (Última consulta 14 de abril 2015).

Fabbrini, Sergio (2012), “Intergovernmentalism and its Outcomes: The Implications of the Euro Crisis on the European Union”, Background Lecture Paper. University Of California, Berkeley. <http://eucenter.berkeley.edu/files/Fabbrini.17Feb2012.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Fernández, Ana Mar (2006), “El neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europeo”, Institut Universitari d’Studis Europeus, Pol Europeu Jean Monnet, Quaderns de treball, 46, abril. https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2007/hdl_2072_4250/46_Ana_Mar_Fernandez.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Fernández, Fernando (2009), “Piratería en Somalia: “mares fallidos” y consideraciones de la historia marítima”, Real Instituto Elcano, DT 10. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/73e78a804f019789ae58ee3170baead1/DT10-2009_Fernandez_pirateria_Somalia_mares_fallidos.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=73e78a804f019789ae58ee3170baead1 (Última consulta 14 de abril 2015).

Ferrer, Isabel (1991), “La CE acuerda la creación de una policía europea”, El País, sección internacional, 4 de diciembre. http://elpais.com/diario/1991/12/04/internacional/691801208_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Foro Económico Mundial (2010), “Global Risks 2010 A global risk network report”, Foro Económico Mundial, enero. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2010.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Foro Económico Mundial (2011), “Global Risks 2011 Sixth Edition An initiative of the Risk Response Network”, Foro Económico Mundial, enero. <http://reports.weforum.org/wp-content/blogs.dir/1/mp/uploads/pages/files/global-risks-2011.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Foro Económico Mundial (2012), “Global Risks 2012 Seventh Edition An initiative of the Risk Response Network”, Foro Económico Mundial. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2012.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Foro Económico Mundial (2013), “Global Risks 2013 Eighth Edition An initiative of the Risk Response Network”, Foro Económico Mundial. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalRisks_Report_2013.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Fijnaut, Cyrille (1992), “Policing Western Europe: Interpol, Trevi and Europol”, Police Studies, 15/3. 101-106. <http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/polic15&div=22&id=&page=> (Última consulta 14 de abril 2015).

Frontex (2010), “Beyond the Frontiers, Frontex: The First Five Years”, Frontex. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Beyond_the_Frontiers.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Frontex (2011), “Frontex: la operación conjunta Hermes 2011 comenzará hoy en Lampedusa”, Grupo transfronterizo sobre tráfico ilegal e inmigración de personas, comunicado de prensa, 21 de febrero. <http://www.inmigracionclandestina.eu/2011/02/21/frontex-la-operacion-conjunta-hermes-2011-comenzara-hoy-en-lampedusa/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Frontex (2012), “Fran Quarterly”, Frontex, 2, Abril/Junio. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q2_2012_.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Gallego-Díaz, Soledad (1986), “La CE elabora una lista de países “terroristas””, El País, sección internacional, 25 de abril. http://elpais.com/diario/1986/04/25/internacional/514764005_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

García, Javier (1986), “La CE impermeabilización sus fronteras exteriores para combatir el terrorismo”, El País, sección internacional, 21 de octubre. http://elpais.com/diario/1986/10/21/internacional/530233220_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

García, Javier (1987), “El grupo de Trevi actualiza sus medidas contra el terrorismo”, El País, sección internacional, 10 de diciembre. http://elpais.com/diario/1987/12/10/internacional/566089204_850215.html

García, Javier (1988), “Los 'doce' refuerzan el control de las fronteras de la CE para frenar la inmigración ilegal”, El País, sección internacional, 4 de junio. http://elpais.com/diario/1988/06/04/internacional/581378414_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Gasca, Charo (1993), “Los Doce crean una brigada policial antidroga”, El País, sección internacional, 3 de junio. http://elpais.com/diario/1993/06/03/internacional/739058415_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Gehring, Thomas (1996), “Integrating Integration Theory: Neo-functionalism and International Regimes”, University of Kent at Canterbury, Global Society, 10/3. 225-253. <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/13081> (Última consulta 14 de abril 2015).

Gerring, John (2006), “Case study research: principles and practices”, Cambridge University Press, noviembre.

Gerspacher, Nadia (2005), “The roles of international police cooperation organizations beyond mandates, toward unintended roles”, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice, 13/3. 413-434. <http://booksandjournals.brillonline.com/content/journals/10.1163/1571817054604100?crawler=true> (Última consulta 14 de abril 2015).

Gerspacher, Nadia (2009), “The history of international police cooperation: a 150-year evolution in trends and approaches”, Routledge, Global Crime, 9:1-2. 169-184. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17440570701862892?journalCode=fglc20#preview> (Última consulta 14 de abril 2015).

Gerspacher, Nadia y Dupont, Benoît (2007), “The Nodal Structure of International Police Cooperation: An Exploration of Transnational Security Networks”, en *Global Governance a review of multilateralism and international organizations*, ed Lynne Rienner Publishers, 13/3, Julio/septiembre. 347-364. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/27800666?uid=3738664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21106454709203> (Última consulta 14 de abril 2015).

Gerspacher, Nadia y Lemieux, Frédéric (2010), “A Market-oriented explanation of the expansion of the role of Europol: filling the demand for criminal intelligence through entrepreneurial initiatives”, en *International Police Cooperation: Emerging issues, theory and practice*, ed Lemieux, Frédéric, Willan Publishing, enero. 62-74.

Gill, Peter (1998), “Making sense of police intelligence? The use of a cybernetic model in analysing information and power in police intelligence processes”, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 8/3. 289-314. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10439463.1998.9964793#preview> (Última consulta 14 de abril 2015).

Giumelli, Francesco (2013), “Beyond Intergovernmentalism: The Europeanization of Restrictive Measures?”, *Journal of Contemporary European Research*, 9/3. 390-405. <http://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/500> (Última consulta 14 de abril 2015).

Glenny, Misha (2008), “MacMafia: el crimen sin fronteras”, Destino, imago mundi

Gobierno de los Estados Unidos de América (2001), “Niting and strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism (USA patriot act) act of 2001”, US Government Printing Office, Act of 2001, Pub. L. No. 107 –56. 115 Stat. 272 (2001). <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

González, Miguel (1989), “Corcuera propuso garantizar el anonimato a los testigos de casos de terrorismo en la CE”, El País, sección España, 10 de julio. http://elpais.com/diario/1989/07/10/espana/616024803_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Groenleer, Martijn (2009), “The autonomy of European Union Agencies”, Uitgeverij Eburon. <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/14519/Finale%20versie%20proefschrift%20Groenleer.pdf?sequence=3> (Última consulta 14 de abril 2015).

Gruszczak, Artur (2013), “Intelligence tradecraft and the pre-crime approach to EU internal security governance”, UACES 43 Annual Conference, Leeds, 2/4 septiembre. http://www.uaces.org/archive/papers/abstract.php?paper_id=737 (Última consulta 14 de abril 2015).

Guardiola, Nicole (1992), “El problema de la inmigración domina la reunión del grupo de trevi en Lisboa”, El País, sección internacional, 12 de junio. http://elpais.com/diario/1992/06/12/internacional/708300003_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Hall, Peter (2009), “Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective”, en *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, ed James Mahoney y Kathleen Thelen, Cambridge University Press. 204-224. <http://scholar.harvard.edu/hall/publications/historical-institutionalism-rationalist-and-sociological-perspective> (Última consulta 14 de abril 2015).

Hall, Peter A y Taylor, Rosemary (1996), “Political Science and the Three New Institutionalisms”, Max Planck Institute for the Study of Societies, Scientific Advisory Board Meeting, mayo 9. 936-957. http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2782/pdf/dp96_6.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Hass, Ernest (1958), “The Uniting of Europe”, Stanford: Stanford Univ. Press.

Hayes, Ben (2006), “The Future of Europol: more powers, less regulation, precious little debate”, Statewatch analysis, agosto. <http://www.statewatch.org/analyses/no-58-future-of-europol-analysis.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Hoffman, Bruce (2005), “Al Qaeda, trends in terrorism and future potentialities: an assessment”, RAND Corporation, RAND paper, P8078. <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2005/P8078.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Hoffman, Stanley (1966), “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”, MIT press Tradition and Change, Daedalus, 95/3, verano. 862-915. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/20027004?uid=3738664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21106454709203> (Última consulta 14 de abril 2015).

Hoffman, Stanley (1967), “The State of War: Essays in the Theory and Practice of International Politics”, Praeger

Hynes, Marie (2011), “EU-PNR: Statewatch Analysis: Proposal for a Directive on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime”, Statewatch, 30420. <http://www.statewatch.org/analyses/no-126-eu-pnr.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Immergut, Ellen (2006), “El núcleo teórico del nuevo institucionalismo” en *Metodologías para el análisis político*, coord. Alarcón Olguín, Víctor, Plaza y Valdéz. 387-424. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2423/16.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Instituto Cervantes y British Council España (2011), “Word for Word The social, economic and political impact of Spanish and English”, Santillana. http://www.teachingenglish.org.uk/sites/teacheng/files/381617_COMPLETO.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Interpol (2004), “INTERPOL aplaude las nuevas medidas antiterroristas europeas”, Organización Internacional de Policía Criminal, comunicado de prensa, 26 de marzo. <http://www.interpol.int/es/Centro-de-prensa/Noticias/2004/PR010/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Interpol (2009), “Europol e INTERPOL convienen en intensificar la cooperación en beneficio de sus países miembros”, Organización Internacional de Policía Criminal, comunicado de prensa, 16 diciembre. <http://www.interpol.int/es/Centro-de-prensa/Noticias/2009/PR117/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Interpol (2010), “European Union Decision endorses central role of INTERPOL against maritime piracy off Somalia”, Organización Internacional de Policía Criminal, comunicado de prensa, 16 de diciembre. <http://www.interpol.int/en/News-and-media/News/2010/PR107/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Interpol (2011), “Europol joins the Virtual Global Taskforce”, Organización Internacional de Policía Criminal, comunicado de prensa, 7 de abril. <https://www.europol.europa.eu/content/press/europol-joins-virtual-global-taskforce-455> (Última consulta 14 de abril 2015).

Interpol (2011/1), “INTERPOL y Europol acuerdan iniciativas conjuntas para intensificar la respuesta mundial frente a la delincuencia organizada”, Organización Internacional de Policía Criminal, comunicado de prensa, 12 de octubre. <http://www.interpol.int/es/Centro-de-prensa/Noticias/2011/PR083/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Interpol (2012), “Interpol-Europol operation results in global seizures of fake and illicit food”, Organización Internacional de Policía Criminal, comunicado de prensa, 14 de diciembre. <http://www.interpol.int/en/News-and-media/News/2012/PR099> (Última consulta 14 de abril 2015).

Interpol (2013), “CBRNE Terrorism Prevention Programme”, Organización Internacional de Policía Criminal, página web, visto el 4 de noviembre. <http://www.interpol.int/es/Crime-areas/Terrorism/CBRNE> (Última consulta 14 de abril 2015).

Interpol (2015), “Overview”, Interpol. Página web. Visto el 19 de febrero. <http://www.interpol.int/en/About-INTERPOL/Overview> (Última consulta 14 de abril 2015).

Jaime Jiménez, Óscar (2002), “Policía, terrorismo y cambio político en España, 1976-1996”, Universidad de Burgos, Colección Ciencia Política, 10.

Jaime Jiménez, Óscar y Castro Moral, Lorenzo (2010), “La criminalidad organizada en la Unión Europea Estado de la cuestión y respuestas institucionales”, CIDOB. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 91. 173-194. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/25822751?uid=3738664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21106454709203> (Última consulta 14 de abril 2015).

Junta de Administración (2007), “The OCTA 2008 intelligence requirements”, Junta de Administración de Europol, expediente 2530-184, julio.

Junta de Supervisión Conjunta (2008), “The fourth activitie report of the Joint Supervisory Body of Europol”, Junta de Supervisión Conjunta, Reporte 2006-2008. <https://www.datainspektionen.se/Documents/diverse/rap-europol-jsb-2009-en.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Jones, Chris (2011), “Implementing the “principle of availability”: The European Criminal Records Information System The European Police Records Index System The Information Exchange Platform for Law Enforcement Authorities”, Statewtch, 30876. <http://www.statewatch.org/analyses/no-145-ecri-epris-ixp.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Keohane, Robert O (2000), “Governance in a Partially Globalized World”, American Political Science Review, 95/1, American Political Science Association, Presidential Address, marzo. 1-13. <http://www.princeton.edu/~rkeohane/publications/rokprestalk.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Klosek, Jacqueline (1999), “The development of international police cooperation within the EU and between the EU and third party states: a discussion of the legal bases of such cooperation and the problems and promises resulting thereof”, American University International Law Review, 14/ 3. <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1321&context=auilr> (Última consulta 14 de abril 2015).

Kupchinsky, Roman (2004), "Intelligence and police coordination in the EU", Radio Free Europe, Organized Crime and Terrorism Watch, 4/11, 21 de abril. <http://www.rferl.org/content/article/1342339.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

LaFree, Gary (2012), "Global Terrorism Database", University of Maryland, visto el 9 de enero. <http://www.start.umd.edu/gtd/> (Última consulta 14 de abril 2015).

LeBeuf, Marcel-Eugène (2002), "On organized crime and police cooperation in the European Union". Trends in organized crime, 7/4. 55-72. On organized crime and police cooperation in the European Union

Liu, Ping y Chetal, Amit (2004), "Trust-Based Secure Information Sharing Between Federal Government Agencies", Journal of the American Society for Information Science and Technology, 53/3, diciembre. 283-298. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/asi.20117/abstract> (Última consulta 14 de abril 2015).

Lowndes, Vivien (2002), "Institucionalism", en *Theories and Methods in Political Science*, ed. D. Marsh y G. Stoker, Palgrave. 90-108.

Lynn, Davey (1991), "The application of case study evaluations", Practical Assessment, Research & Evaluation, 2/9. <http://pareonline.net/getvn.asp?v=2&n=9> (Última consulta 14 de abril 2015).

March, James y Olsen, Johan (1984), "The New Institutionalism: organizational factors in political life", American Political Science Association, The American Political Science Review, 78/3, septiembre. 734-749. <http://www.la.utexas.edu/users/chenry/core/Course%20Materials/March1984/0.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

March, James y Olsen, Johan (1998), "The Institutional Dynamics of International Political Orders", The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, International Organization, 52/4. 943-969. http://courses.washington.edu/ppm504/MarchOlson_IO_98.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

March, James y Olsen, Johan (2005), "Elaborating the New Institutionalism", University of Oslo, Center for European Studies, ARENA, working paper. <http://www.unesco.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Martín, José (2008), “Introducción a los sistemas de inteligencia”, INTERLIGARE, 26 de noviembre. <http://www.dintel.org/web/Eventos/CongresosEspana/Profesionales/2008/ponencias/martin.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

McCulloch, Gary (2004), “Documentary Research in Education, History and the Social Sciences”, RoutledgeFalme, SRES Series, 22.

McDonald, Mark (2009) “Record number of Somali pirate attacks in 2009”, New York Times, sección mundo, 29 de diciembre. http://www.nytimes.com/2009/12/30/world/africa/30piracy.html?_r=0 (Última consulta 14 de abril 2015).

McGowan, Lee (2007), “Theorising European Integration: revisiting neo-functionalism and testing its suitability for explaining the development of EC competition policy?”, European integration Online Papers, mayo. <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2007-003.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Mérand, Frédéric, Hofmann, Stephanie, et al (2010), “Transgovernmental Networks in European Security and Defence Policy”, en *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, ed Sophie Vanhoonacker, Dijkstra Hylke y Maurer Heidi, European Integration Online Papers, 1/14. <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2010-005.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Microsoft (2013), “Microsoft, Europol, FBI and industry partners disrupt notorious ZeroAccess botnet that hijacks search results”, Microsoft, The official Microsoft blog, 5 de diciembre. <http://blogs.microsoft.com/blog/2013/12/05/microsoft-europol-fbi-and-industry-partners-disrupt-notorious-zeroaccess-botnet-that-hijacks-search-results/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Microsoft (2014), “Microsoft enters into new global partnerships in fight against cybercrime”, Microsoft, News center, comunicado de prensa, 12 de febrero. <http://news.microsoft.com/2014/02/12/microsoft-enters-into-new-global-partnerships-in-fight-against-cybercrime/> (Última consulta 14 de abril 2015).

Monaco, Francis R (1995), “Europol: The Culmination of the European Union’s International Police Cooperation Efforts”, *Fordham International Law Journal*, 9-1. 247-308. <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1454&context=ilj> (Última consulta 14 de abril 2015).

Monar, Jörg (2006), "Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress", *European Integration Journal*, 28/5, diciembre. 595-609. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036330600979797#preview> (Última consulta 14 de abril 2015).

Monar, Jörg (2007), "Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems", *Government and opposition*, 42/3. 292-313. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1477-7053.2007.00225.x/abstract> (Última consulta 14 de abril 2015).

Monar, Jörg (2009), "The EU and Internal Security: Origins, Progress, Limits and Prospects of a Growing Role", *Real Instituto Elcano*, ARI 112/2009. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9bfea9004f018b4eb377f73170baead1/ARI112-2009_Monar_EU_Internal_Security.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9bfea9004f018b4eb377f73170baead1 (Última consulta 14 de abril 2015).

Monar, Jörg (2010), "The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice", *PIE Peter Lang, College of Europe, studies*, 11. http://www.sieps.se/sites/default/files/Rapport%202012_1_A5.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Monteira, Felix (1991), "Los Doce adoptan medidas para prevenir actos terroristas", *El País*, sección internacional, 24 de enero. http://elpais.com/diario/1991/01/24/internacional/664671618_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Montgomery, Paul L (1991), "Travel advisory on the gulf crisis Brussels; Stepped Up Airport Security: Reports From Abroad and the U.S", *New York Times*, colección seguridad aeroportuaria, 3 de febrero. <http://www.nytimes.com/1991/02/03/travel/travel-advisory-gulf-crisis-brussels-stepped-up-airport-security-reports-abroad.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

Moravcsik, Andrew (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31/4, diciembre. 473-524. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x/abstract> (Última consulta 14 de abril 2015).

Moravcsik, Andrew (1995), "Liberal Intergovernmentalism and integration: A Rejoinder", *Blackwell Publishers, Journal of Common Market Studies*, 33/4, diciembre. 611-628.

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.1995.tb00554.x/abstract> (Última consulta 14 de abril 2015).

Moravcsik, Andrew y Schimmelfennig, Frank (2009) 'Liberal Intergovernmentalism', en *European Integration Theory*, ed A Wiener y T. Diez, Oxford: Oxford University Press. 67-75. <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/intergovernmentalism.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Moreno, Fernando (2009), "Análisis crítico de los informes de evaluación de la amenaza del crimen organizado en la Unión Europea (Organised Crime Threat Assessment, OCTA)", Real Instituto Elcano, DT 26/2009. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt26-2009 (Última consulta 14 de abril 2015).

Moser, Cornelia (2001), "How open is 'open as possible'? Three different approaches to transparency and openness in regulating access to EU documents", Institute for Advanced Studies, Political Science series, noviembre, 80. http://aei.pitt.edu/237/1/pw_80.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Muller-Wille, Björn (2004), "For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU", The European Union Institute for Security Studies, occasional papers, 50, enero. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ50.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Naim, Moises (2006), "Ilícito: Como el contrabando, los narcotraficantes y la piratería desafían la economía global", Debate.

National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004), "The 9/11 Commission Report", Congreso de los Estados Unidos de América, 22 de Julio. <http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Niemann, Arne (1998), "The PHARE programme and the concept of spillover: neofunctionalism in the making", *Journal of European Public Policy*, 5/3. 428-446. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/135017698343901#preview> (Última consulta 14 de abril 2015).

Niemeier, Michael y Wiegand Marc André (2010), "Europol and the Architecture of Internal Security", en *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*, ed Jörg Monar, PIE Peter Lang, College of Europe, studies, 11. 169-194.

Nugent, Nigel (2010), "The government and the politics of the European Union", Palgrave Macmillan, The European Union series.

Nuttal, Christopher (2000) "Crime and criminal justice in Europe", Council of Europe Publishingh.

NYT (1998) "Anti-terror unit to talk strategy", New York Times, Special to the New York Times, colección terrorismo, 9 de diciembre. <http://www.nytimes.com/1988/12/09/world/anti-terror-unit-to-talk-strategy.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

Occhippinti, John D (2003), "The politics of EU police cooperation: toward a European FBI?", Lynne Rienner Publications. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2014.988449#preview> (Última consulta 14 de abril 2015).

OEDT (2009), "Publicaciones conjuntas OEDT-Europol. La cocaína: Una perspectiva de la Unión Europea en el contexto mundial", Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, DOI 10.2810/27639. http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_101612_ES_TDAN09002ESC.pdf(Última consulta 14 de abril 2015).

OEDT (2011), "EMCDDA-Europol joint publications. Amphetamine. A European perspective in the global context", Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, DOI 10.2810/86961. <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/amphetamine> (Última consulta 14 de abril 2015).

OHIM (2014), "Quienes somos", Interpol (2013), Oficina de Armonización del Mercado Interior, página web, visto el 7de julio. <https://oami.europa.eu/ohimportal/es/who-we-are> (Última consulta 14 de abril 2015).

OMA (2008), "Customs in the 21st century new generation", Organización Mundial de Aduanas, Comunicado de Prensa, 54, Octubre. <http://wcoomdpublishings.org/downloadable-publications/wco-news/wco-news-57.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

OMA (2009), "U.S. Homeland Security Secretary Janet Napolitano and World Customs Organization Secretary General Kunio Mikuriya announce preliminary results of largest global cash smuggling operation", Organización Mundial de Aduanas, Comunicado de Prensa, 6 de noviembre. <http://www.dhs.gov/news/2009/11/06/preliminary-results-largest-global-cash-smuggling-operation> (Última consulta 14 de abril 2015).

O'Neill (2014), "British police chief seeks top Interpol job", The Times, Law, marzo 5. <http://www.thetimes.co.uk/tto/law/article4023288.ece> (Última consulta 14 de abril 2015).

ONU (2000), "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional", Organización de las Naciones Unidas, Oficina Contra las Drogas y el Delito. <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0945.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

ONU (2004), "United Nations and Europol Expand Partnership against Organized Crime", Organización de las Naciones Unidas, Servicio de información de las Naciones Unidas, Comunicado de Prensa, UNIS/CP/472, 16 de marzo. <http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2004/uniscp472.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

ONU (2011), "Report of the International Narcotics Control Board for 2011", Organización de las Naciones Unidas, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. http://www.unodc.org/documents/southasia/reports/2011_INCB_ANNUAL_REPORT_english_PDF.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

ONU (2012), "Report of the International Narcotics Control Board for 2012", Organización de las Naciones Unidas, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_E.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Parlamento del Reino Unido (2004), "Corrected transcript of Oral Evidence given by Ms Hazel Blears MP, Minister of State, and Mr Stephen Rimmer, Director of Policing Policy, Home Office: uploaded on 16 November 2004", Parlamento del Reino Unido, HC 1038-iv. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmhaff/c1038-iv/uc103802.htm> (Última consulta 14 de abril 2015).

Parlamento del Reino Unido (2004/1), "EU counter-terrorism activities", Parlamento del Reino Unido, Comité sobre la Unión Europea, Acta de Evidencia, 10 de noviembre.

Parlamento del Reino Unido (2005), "After Madrid: the EU's response to terrorism", Parlamento del Reino Unido, 5th Report of Session 2004-05, Reporte con Evidencia, HL Paper 53. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/lducom/53/53.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Parlamento del Reino Unido (2005/1), "European Union – Fifth Report", Parlamento del Reino Unido, Comité sobre la Unión Europea, 22 de febrero.

Parlamento del Reino Unido (2008), “European Union Twenty-Ninth Report”, Parlamento del Reino Unido, Comité sobre la Unión Europea, 28 de octubre. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/183/18302.htm> (Última consulta 14 de abril 2015).

Parlamento del Reino Unido (2008/1), “Europol: Coordinating the fight against serious and organised” Parlamento del Reino Unido, Comité sobre la Unión Europea, Acta de Evidencia, 12 de noviembre. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/183/183.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Parlamento del Reino Unido (2008/2), "Memorandum by EUROPOL", Parlamento del Reino Unido, Comité sobre la Unión Europea, Acta de Evidencia, 28 de abril. <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/183/8062405.htm> (Última consulta 14 de abril 2015).

Parlamento Europeo (1996), “Resolution on the Annual Report of the Europol Drugs Unit for 1996”, Diario Oficial de la Unión Europea, C313, 12 de octubre. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A4-1998-0305&language=EN> (Última consulta 14 de abril 2015).

Parlamento Europeo (1998), “Report on the annual report of the Europol Drug Unit for 1996 (C4-0682/97), Parlamento Europeo, Comité de Asuntos Internos y Libertades Civiles, 4 de septiembre. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A4-1998-0305&language=EN> (Última consulta 14 de abril 2015).

Parlamento Europeo (2007), “Information, Intelligence and Inter-operability: the principle of availability and the problem of biometricised security”, Parlamento Europeo, Comité de justicia, asunto interiores y libertades civiles, 10 de abril.

Parlamento Europeo (2007/1), “Speaking Note for the Public Hearing before the LIBE Committee of the European Parliament on the Future of Europol”, Parlamento Europeo, Comité de justicia, asunto interiores y libertades civiles, 233285, 10 April. <http://www.vub.ac.be/LSTS/pub/Dehert/133.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Parlamento Europeo (2009), “European Parliament legislative resolution on the initiative of the French Republic with a view to adopting a Council decision adjusting the basic salaries and allowances applicable to Europol staff”, Consejo de la Unión Europea, Diario Oficial de la

Unión Europea, C 21/7, 28 de enero. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0128%2801%29&rid=8> (Última consulta 14 de abril 2015).

Peacock, Nina (2006), “New Lessons from the Old World: Side-Payments and Regional Development Funds”, Redalyc, Norteamérica Revista Académica, 1/2, Julio-diciembre. 99-125. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193715173005> (Última consulta 14 de abril 2015).

Penksa, Susan E y Mason Warren L (2003), “EU Security Cooperation and the Transatlantic Relationship”, Cooperation and Conflict, 38/3, septiembre. 255-280. <http://aei.pitt.edu/2907/1/146.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Peters, Guy (2000), “Institutional Theory: Problems and Prospects”, Institute for Advanced Studies, Political Science Series, 69, Julio. https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_69.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Peterson, Marilyn (2005), “Intelligence-Led Policing: The new intelligence architecture”, U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, International Association of Chiefs of Police, septiembre. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Pierson, Paul y Skocpol, Theda (2008), “El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea”, Redalyc, Revista Uruguay de Ciencia Política, 17/1, diciembre. 7-38. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322673001> (Última consulta 14 de abril 2015).

Politi, Alessandro (1997), “European security: the new transnational risks”, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, 29. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp029e.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Politi, Alessandro (1998), “Why is a European intelligence policy necessary?”, en *Towards a European Intelligence Policy*, ed Alessandro Politi, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, 34, diciembre. 8-18. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp034e.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Pollack, Mark A (2000), “International Relations Theory and European Integration”, European University Institute, Robert Schuman Center for Advance Studies, EUI working papers, RSC 2000/55. 221-244. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-5965.00286/abstract> (Última consulta 14 de abril 2015).

Pollack, Mark (2007) "Rational choice and EU politics", en "Handbook of European Union Politics", ed Jørgensen, Erik, Pollack, Mark y Rosamond, Ben, SAGE publications, 31-56. <http://aei.pitt.edu/8004/1/pollack-m-09a.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Powel, Walter y DiMaggio, Paul (1991), "The new institutionalism in organizational analysis", University of Chicago Press.

Presidencia Británica de la Unión Europea (2005), "Annex-A European criminal intelligence model", septiembre. <https://www.yumpu.com/en/document/view/33950130/annex-a-european-criminal-intelligence-model-2-eulex> (Última consulta 14 de abril 2015).

Pulido, Julia (2005), "La cooperación internacional entre servicios", Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Revista Arbor, CLXXX, 709, enero. 269-288. <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/507/508> (Última consulta 14 de abril 2015).

Ratcliffe, Jerry H (2003), "Intelligence-led Policing", Australian Institute of Criminology trends and issues in crime and criminal justice, 248, abril. <http://www.aic.gov.au/publications/current%20series/tandi/241-260/tandi248.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

Ratcliffe, Jerry H (2008) "Intelligence Led Policing", en *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Ed. Richard Wortley y Lorraine Mazerolle. Routledge 263-282.

Ratcliffe, Jerry H y Guidetti, Ray (2007), "State police investigative structure and the adoption of intelligence-led policing", Emerald Group Publishing Limited, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, 31/1. 109-128. <http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/13639510810852602> (Última consulta 14 de abril 2015).

Ratzel, Maz-Peter (2006), "Organised Crime Threat Assessment", OSCE Meeting of Chiefs of Police, Presentación, 24 de noviembre, Bruselas. <http://polis.osce.org/library/f/2657/419/OSCE-BEL-EVT-2657-EN-419> (Última consulta 14 de abril 2015).

Rees, Wyn (2008), "Inside Out: the External Face of EU Internal Security Policy", European Integration, 30/1. 97-111. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036330801959515#preview> (Última consulta 14 de abril 2015).

Risse, Thomas (2005), “Neo-Functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration”, *Journal of European Public Policy*, 12/2. 291-309. http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/haas_jepp_tr.pdf

Rosamend, Ben (2005) “The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas”, *Journal of European Public Policy*, 12/2, abril. 237-254. http://wrap.warwick.ac.uk/1076/1/WRAP_Rosamond_9570885-150709-rosamond_jepp_05.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Reinares, Fernando (1998), “Terrorismo y antiterrorismo”, Paidós, Estado y sociedad.

Reinares, Fernando (2009), “¿El terrorismo global es amorfo o polimorfo?”, Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón, *Revista de Ciencias Sociales, Circunstancia*, VII/18, enero. <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-vii---n--18---enero-2009/estados-de-la-cuestion/-el-terrorismo-global-es-amorfo-o-polimorfo-> (Última consulta 14 de abril 2015).

Riding, Alan (1989), “As Spain Head Europe’s call, The Americans Fret”, *New York Times*, 10 de mayo. <http://www.nytimes.com/1989/05/10/world/as-spain-heads-europe-s-call-the-americas-fret.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

Riding, Alan (1989/1), “Europeans Are Seeking a Way to Stop Illegal Entry”, *New York Times*, 20 de diciembre. <http://www.nytimes.com/1989/12/20/world/europeans-are-seeking-a-way-to-stop-illegal-entry.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

Robertson, Simon (1997), “Intelligence-Led Policing a European Union View”, *International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts, Inc. Intelligence Lead Policing: International Perspectives on Policing in the 21st Century*, septiembre. 21-23. http://www.oss.net/dynamaster/file_archive/040319/bb333cd178e0921c85076e8fb9532424/OSS_1999-E1-15.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Rodríguez Ugarte, Juan José y López Garrido, Diego (1989), “La muralla europea”, *El País, Tribuna*, 12 de mayo. http://elpais.com/diario/1989/05/12/opinion/610927211_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Rollins, John (2011), “Al Qaeda and Affiliates: Historical Perspective, Global Presence, and Implications for U.S. Policy”, *Departamento de Estado de Estados Unidos de América, Congressional Research Service*, R41070, 25 de enero. <https://www.fas.org/sgp/crs/terror/R41070.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Rozée, Stephen; Kaunert, Christian y Léonard, Sarah (2013), “Is Europol a Comprehensive Policing Actor?”, *Perspectives on European Politics and Society*, 14/3. 372-387. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15705854.2013.817808#preview> (Última consulta 14 de abril 2015).

Ruiz de Azua, Victorino (1991), “Interior anuncia la expulsión "con todas las garantías" de los inmigrantes, ilegales”, *El País*, sección España, 12 de diciembre. http://elpais.com/diario/1991/12/12/espana/692492404_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Saccone, Antonio (2006), “Combating International Crime in an Enlarging European Union: What is the Role of Europol?”, Cicero Foundation, Great Debates, International Seminar for Experts Combating Terrorism and International Organised Crime in the European Unión–The Hague Programme and the Role of Europol and Eurojust, 14-15 diciembre. http://www.cicerofoundation.org/lectures/Lecture_Antonio_Saccone.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Salomón, Monica (1999), “La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los “nuevos intergubernamentalismos””, CIDOB, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 45-46. 197-221. <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/28133/27967> (Última consulta 14 de abril 2015).

Sanders, Elizabeth (2006), “Historical Institutionalism”, en *The oxford handbook of political institutions*, ed Rod Rhodes, Sarah Binder, y Bert Rockman, Oxford University Press. 39-54.

Sandholtz, Wayne y Stone, Alec (1999), “European integration and supranational governance revisited: rejoinder to Branch and Ohrgaard”, *Journal of European Public Policy*, 6/1, marzo. 144-154. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/135017699343847?journalCode=rjpp20#preview>

Scahill, Jeremy (2010), “Blackwater: el auge del ejercito mercenario más poderoso del mundo”, Paidós Ibérica.

Schmitter, Philippe C. (2005), “Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism”, *Journal of European Public Policy*, 12/2, abril. 255-272. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760500043951?journalCode=rjpp20#preview> (Última consulta 14 de abril 2015).

Schmitter, Philippe C. (2010), “La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región”, *Foro Internacional*, 201/202, julio/diciembre.742-751.

<http://www.jstor.org/discover/10.2307/25822672?uid=3738664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21106455661213> (Última consulta 14 de abril 2015).

Schroeder, Ursula C (2006), "Coping with Complexity. An Organizational Perspective on European Security Governance", European University Institute, CADMUS EUI Research Repository, working paper, 2006/09. <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6417/SPS%20-2006-09.pdf>

Shelley, Louise (2005), "The unholy trinity: transnational crime, corruption and terrorism", Brown University, Brown Journal of World Affairs, XI/2, invierno/primavera, 101-111. <https://blackboard.angelo.edu/bbcswebdav/institution/LFA/CSS/Course%20Material/BOR3304/readings/Shelley%20-%20The%20Unholy%20Trinity.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Shelley, Louise, Picarelli, John, et al (2003), "Global Crime Inc", en *Beyond sovereignty: issues for a global agenda*, ed. Maryann Cusimano Love, The Catholic University of America Thomson Wadsworth, 143-166. http://traccc.gmu.edu/pdfs/publications/transnational_crime_publications/shelle72.pdf (Última consulta 14 de abril 2015).

Shepsle, Kenneth A (2006), "Rational choice institutionalism" en *The oxford handbook of political institutions*, ed. Rod Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman, Oxford University Press. 23-38.

Solans, Miguel (1991), "Europol contra el mercado único de la delincuencia", El País, sección España, Tribuna, 17 de octubre. http://elpais.com/diario/1991/10/17/espana/687654030_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Statewatch (1995), "Europol Drugs Unit plans for new roles", Statewatch, Boletín 5/2, artículo 1475. <http://www.statewatch.org/docbin/bulletin/bul-5-2.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Statewatch (2013), "EU: Europol: "4x4" intelligence handling codes includes "dodgy data"", Statewatch, News online, artículo 32056, enero. <http://database.statewatch.org/article.asp?aid=32056> (Última consulta 14 de abril 2015).

Steinmo, Sven (2001), "The New Institutionalism", en Barry Clark y Joe Foweraker, *The Encyclopedia of Democratic Thought*, Routledge. 462-465. <http://stripe.colorado.edu/~steinmo/foweracker.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Streeck, Wolfgang y Thelen, Kathleen (2005), "Institutional Change in Advanced Political Economies", en *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Ed. Streeck, Wolfgang y Thelen, Kathleen, Oxford University Press. 1-39. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-8543.2009.00746.x/abstract> (Última consulta 14 de abril 2015).

Taylor, Paul (1982), "Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970s: Patterns and Perspectives", The University of Wisconsin press, Journal Division, International Organization, 36/4. 741-766. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/2706460?uid=3738664&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21106455661213> (Última consulta 14 de abril 2015).

Tellis, Winston (1997), "Application of a Case Study Methodology", The Qualitative Report, 3/2, septiembre. <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

The Telegraph (2011), "112 arrested in online pedophile ring", The Telegraph, sección Europe. <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/8961855/112-arrested-in-online-paedophile-ring.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

Tsebelis, George y Garrett, Geoffrey (2001), "The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union", MIT press, International Organization, 55/2, primavera. 357-390. <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=164703> (Última consulta 14 de abril 2015).

Unión Europea (2006), "The availability principle: EDPS wants the exchange of police information to be introduced more cautiously", Unión Europea, Comunicado de Prensa, EDPS/06/2, 1 de marzo. http://europa.eu/rapid/press-release_EDPS-06-2_en.htm?locale=en (Última consulta 14 de abril 2015).

UNODC (2010), "Basic training manual on investigating and prosecuting the smuggling of migrants", Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. <http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/electronic-basic-training-manual-on-investigating-and-prosecuting-smuggling-of-migrants.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

Van de Rijt, Wouter (2002), "The Implementation of Amsterdam: What Has Been Achieved and What Has Still To Be Done?", Cicero Foundation, Great Debate seminar Justice and Home

Affairs: Toward the Full Implementation of the Amsterdam Treaty, 14 de febrero. <http://www.cicerofoundation.org/lectures/p4rijt3.html> (Última consulta 14 de abril 2015).

Van Duyne, Petrus C (2007), "OCTA 2006: the unfulfilled promise", Springer, Trends in Organized Crime, 10/3, septiembre. 120-128. <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12117-007-9002-0#page-1> (Última consulta 14 de abril 2015).

Van Wynsberghe, Rob y Khan, Samia (2007), "Redefining Case Study", International Journal of Qualitative Methods, 6/2, junio. <http://ejournals.library.ualberta.ca/index.php/IJQM/article/view/542/2495> (Última consulta 14 de abril 2015).

Velázquez, Francisco Javier (2010), "Las nuevas amenazas para la seguridad surgidas tras la caída del Muro de Berlín" en *Seguridad interior, seguridad exterior ¿dónde quedan las fronteras?*, ed José Cabanillas, Fundación policía española, Colección estudios de seguridad. 17-30-

Vidal-Folch, Xavier (1996), "Europol, más que Interpol, menos que el FBI", El País, sección internacional, 14 de julio. http://elpais.com/diario/1996/07/14/internacional/837295206_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Vidal-Folch, Xavier (1996/1), "Un cartel colombiano maneja más dinero que algún Gobierno de la UE", El País, sección internacional, 15 de julio. http://elpais.com/diario/1996/07/15/internacional/837381604_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Wagner, Wilfgang (2006), "Guarding the guards: The European Convention and the communitization of police cooperation", Journal of European Public Policy 13/8, diciembre. 83-99. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501760600999540?queryID=%24{resultBean.queryID}#preview> (Última consulta 14 de abril 2015).

Walsh James I (2006), "Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough", Journal of Common Market Studies, 44/3, septiembre. 625-643. <http://jamesigoewalsh.com/jcms.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Wikileaks (2010), "Cablegate's cables: Full-text search for "europol"", Wikileaks, Secret US Embassy Cables, 28 de noviembre. <https://search.wikileaks.org/?q=Europol> (Última consulta 14 de abril 2015).

Weber, Max (2006), "La ciencia como profesión/la política como profesión", Espasa Libros, Barcelona.

Webb, E. J., Campbell, D. T., et al. (1966), "Unobtrusive Measures: Nonreactive Measures in the Social Sciences", Chicago: Rand McNally.

Wilson, Tom (2010), "Information sharing: an exploration of the literature and some propositions", *Information Research: An International Electronic Journal*, 15/4, diciembre. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ912770.pdf> (Última consulta 14 de abril 2015).

Yin, Robert (2009) "Case study research methods: design and methods", SAGE, Applied social research methods series, 5.

Yoldi, José (1990), "El Grupo de Trevi creará un servicio de información antidroga", *El País*, sección España, 6 de noviembre. http://elpais.com/diario/1990/11/06/espana/657846003_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Yoldi, José (1990/1), "Los ministros del Grupo de Trevi temen una oleada terrorista de signo pro iraquí", *El País*, sección España, 8 de diciembre. http://elpais.com/diario/1990/12/08/espana/660610816_850215.html (Última consulta 14 de abril 2015).

Zanders, Patrick (2006), "The future of Europol a practitioner's north star or a politician's air bubble?", High Level Conference on the future of Europol in Vienna, Presentación.

Zegart, Amy (2007), "'CNN with Secrets:' 9/11, the CIA, and the Organizational Roots of Failure", *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, 20:18-24. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08850600600888581?journalCode=ujic20#.VS0vyZNLVzo>